

Verkehr und Umwelt
Wechselwirkungen Schweiz–Europa
Nationales Forschungsprogramm **NFP 41**

Transport et environnement
Interactions Suisse–Europe
Programme national de recherche **PNR 41**

Transport and Environment
Interactions Switzerland/Europe
National Research Programme **NRP 41**



Bericht D12

**Adrian Vatter
Fritz Sager
Marc Bühlmann
Markus Maibach**

Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksab- stimmungen und im Vollzug

Das Nationale Forschungsprogramm "Verkehr und Umwelt - Wechselwirkungen Schweiz- Europa" (NFP 41) will eine Denkfabrik für eine nachhaltige Verkehrspolitik werden. Es sucht Lösungsbeiträge aus allen Fachdisziplinen zu einer effizienten und nachhaltigen Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse.

Das Forschungsprogramm wird im Auftrag des Bundesrates vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung durchgeführt. Es wurde 1996 lanciert und wird voraussichtlich bis zum Jahr 2000 dauern.

Le programme national de recherche "transport et environnement - interactions Suisse - Europe" (PNR 41) contribuera à formuler des actions originales et spécifiques à la Suisse, aptes à préserver la compétitivité internationale et la dynamique économique et culturelle du pays, grâce à un système de transport efficace, rationnel et respectueux de l'environnement naturel et construit.

Le programme est exécuté par le Fonds national suisse de la recherche scientifique sur mandat du Conseil fédéral. Il a été lancé en 1996 et durera probablement jusqu'à l'an 2000.

The National Research Programme "Transport and Environment - Interactions Switzerland/Europe" (NRP 41) intends to become a think-tank for sustainable transport policy. It shall supply contributions from all relevant disciplines towards the efficient and sustainable satisfaction of mobility needs.

The Swiss Science Foundation was given the task by the Federal Council of carrying out this programme. It started in 1996 and will probably last until 2000.

Programmleitung Direction de programme Programme Management

F. Walter

c/o ECOPLAN, Thunstr. 22, CH-3005 Bern

Tel: +41 - 31-356 61 61 Fax: +41 - 31 - 356 61 60

E-Mail walter@ecoplan.ch

Internet: <http://www.nfp41.ch>

Bezug aller Forschungsberichte:

BBL/EDMZ, CH-3003 Bern, Fax +41 - 31 - 325 50 58; www.admin.ch/edmoz

Verkehr und Umwelt
Wechselwirkungen Schweiz - Europa
Nationales Forschungsprogramm **NFP 41**
Transport et environnement
Interactions Suisse - Europe
Programme national de recherche **PNR 41**
Transport and Environment
Interactions Switzerland/Europe
National Research Programme **NRP 41**

Bericht D12

Adrian Vatter
Fritz Sager
Marc Bühlmann
Markus Maibach

Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksab- stimmungen und im Vollzug

Impressum

Autoren: VATTER Adrian, SAGER Fritz, BÜHLMANN Marc, MAIBACH Markus
Titel: Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug
Reihe: Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D12
Ort, Jahr: Bern, 2000
Herausgeber: Programmleitung NFP 41 (Nationales Forschungsprogramm „Verkehr und Umwelt, Wechselwirkungen Schweiz-Europa“)
Bezug: BBL/EDMZ, CH-3003 Bern
Fax +41 - 31 - 325 50 58; www.admin.ch/edmoz
EDMZ-Bestellnummer: 801.688.d

Autorenteam:

Dr. Adrian Vatter, Fritz Sager, Marc Bühlmann, Politikforschung & -beratung, Gerberngasse 27, CH-3011 Bern

Markus Maibach, unter Mitarbeit von Daniel Peter, INFRAS, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8039 Zürich

Begleitgruppe des NFP 41, Modul D:

Leitung: Felix Walter, Programmleiter

Weitere Mitglieder:

Jean-Daniel Blanc, SBB GD

Frédéric Bosset, Barbara Eugster, Christoph Haldimann, Stefan Loewenguth, Thomas Schwendimann, Bundesamt für Verkehr

Matthias Gygax, Eidgenössische Finanzverwaltung

Daniel Klingele, Integrationsbüro EDA/EVD

André Nietlisbach, Sektion Planungsfragen Bundeskanzlei

Dr. Jörg Oetterli, Expertengruppe NFP41

Alexander Rist, Bundesamt für Raumentwicklung / Dienst GVF UVEK

André Schrade, Abteilung Luftreinhaltung BUWAL

Dr. Daniel Wachter, Bundesamt für Raumentwicklung

Rudolf Zumbühl, TCS Schweiz

Forschungsteams des Moduls (Projekte Kux, Lundsgaard-Hansen, Maibach, Ott, Oliva, Blöchliger, Maggi, Güller, Widmer)

Dieses Projekt wurde vom Dienst für Gesamtverkehrsfragen im Bundesamt für Raumentwicklung finanziell unterstützt.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der mitfinanzierenden Institutionen, des Nationalfonds, der Expertengruppe, der Programmleitung oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss. Abdruck mit ausdrücklicher Quellenangabe erwünscht. Kommerzielle Nutzung vorbehalten. Belegexemplar erbeten an die Programmleitung.

Inhaltsübersicht

Kurzfassung	K-1
Résumé.....	R-1
Summary.....	S-1
Inhalt	i
1 Einleitung	1
I. AKZEPTANZ AN DER URNE	8
2 Theorien und Prädiktoren in der schweizerischen Abstimmungsforschung	11
3 Hypothesen und Operationalisierung	25
4 Empirische Ergebnisse	38
5 Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren bei nationalen verkehrspolitischen Abstimmungen	77
6 Kantonale Abstimmungsprofile.....	80
7 Verkehrsabstimmungen in den Kantonen	87
II. AKZEPTANZ IN DER BEVÖLKERUNG.....	119
8 Ergebnisse der Befragung	120
9 Analyse der Einflussfaktoren	125
III. AKZEPTANZ IM VOLLZUG	138
10 Evaluationssynthese zum Vollzug raumwirksamer Politiken in der Schweiz	139
11 Prospektive Evaluation ausgewählter Vorschläge aus dem NFP 41.....	183
IV. SYNTHESE.....	211
12 Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick	211
13 Zusammenführende Erkenntnisse	222
14 Hinweise für die erfolgreiche Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik	227
V. BIBLIOGRAPHIE.....	233
VI. ANHANG.....	A-1

Das Wichtigste auf einer Seite

Der vorliegende Forschungsbericht untersucht die wichtigsten Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz bei der Stimmbürgerschaft und im Vollzug. Die Untersuchung von 27 eidgenössischen und 102 kantonalen Abstimmungen zu den Akzeptanzfaktoren bei den verkehrspolitischen Urnengängen kommt zu folgenden Schlüssen:

- Die Behörden sind mit ihren verkehrspolitischen Vorlagen bei der Stimmbürgerschaft im Vergleich zu anderen Politikfeldern ausserordentlich erfolgreich. Sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Verkehrsabstimmungen erweist sich das Ausmass der Unterstützung durch die politische Elite als eigentliche Schlüsselgrösse für die Erklärung des Behördenerfolgs. Für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage ist auch die geschickte Kombination der Haupt- und Nebenziele wichtig. Auffallend hohen Erfolg haben auf der Pro-Seite die Themen 'Finanzen' und 'Europa', während die Gegner vor allem mit dem Argument der Einschränkung der individuellen Mobilität erfolgreich sind. Keinen Einfluss auf den Abstimmungsausgang haben die Art und Verbindlichkeit der verkehrspolitischen Instrumente, die wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die Wichtigkeit einer Verkehrsvorlage, der Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und dem Urnengang sowie die Anzahl der eingereichten Unterschriften. Die Stossrichtung einer vom Stimmvolk getragenen nachhaltigen Verkehrspolitik lautet wie folgt: Ja zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebotes, sofern finanziell tragbar, regional ausgewogen und europapolitisch notwendig, nein - mit Ausnahme des Schwerverkehrs - zur Begrenzung des Individualverkehrs auf der Strasse.

In einem zweiten Teil der Untersuchung werden neue Umfrageergebnisse zur aktuellen Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen einer nachhaltigen Entwicklung vorgestellt, die auf einer Bevölkerungsbefragung beruhen, die im Herbst 1999 durchgeführt worden ist:

- Das Problembewusstsein der Befragten im Verkehrsbereich ist nach wie vor relativ hoch, insbesondere in Bezug auf die Umweltbelastung und die Anzahl Unfälle. Als Rezept zur Lösung dieser Probleme spielen der öffentliche Verkehr oder Investitionen in Umfahrungsstrassen eine grosse Rolle, während die eigentliche Umsetzung des Verursacherprinzips zwar im Grundsatz akzeptiert wird, aber bei der Konkretisierung von preislichen Massnahmen auf Widerstand stösst. Marktwirtschaftlichen Massnahmen kommt keine grössere Akzeptanz zu als Verboten und Geboten. Eine Einschränkung der Mobilität stösst auf eine sehr geringe Akzeptanz, während Ausbaumassnahmen (im Vergleich zu Rückbaumassnahmen) eine grosse Zustimmung erhalten.

Der dritte Teil der Untersuchung setzt sich mit dem Vollzug verkehrspolitischer Massnahmen auseinander. Auf der Basis einer Evaluationssynthese von 62 Fallstudien lassen sich folgende Faktorkonstellationen als erfolgversprechend für einen wirksamen Vollzug in der Schweiz bezeichnen:

- Eine erfolgreiche Umsetzung sollte idealerweise auf einer mittleren oder oberen föderalen Stufe stattfinden. Gerade Verkehrsinfrastrukturprojekte bedingen eine minimale Projektgrösse, um überhaupt realisiert werden zu können. Als konstante Erfolgsfaktoren haben sich eine hoch professionelle, operativ unabhängige und zentral organisierte Verwaltung sowie zwei Merkmale des Policy Design (Leistungsvereinbarungen, Verkehrsberuhigungsmassnahmen) herausgestellt. Während für die Erreichung möglichst frist- und zielgruppengerechter Vollzugsergebnisse den Kompromissfindungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren in der Planungs- und Umsetzungsphase besondere Beachtung geschenkt werden muss, spielt für die langfristig angestrebten Wirkungen die Mittelwahl, also die inhaltliche Ausgestaltung der raumrelevanten Verkehrsmassnahmen eine wichtige Rolle. Der Weg zu einem erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Verkehrspolitik muss damit sowohl dem Kriterium des Konsenses in Planung und Vollzug als auch jenem des adäquaten Policy Design gerecht werden.

Zusammenfassend zeigt sich für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen, dass mit zunehmender Zeitdauer die politischen Konfliktkonstellationen an Bedeutung verlieren, umgekehrt das Policy Design für die längerfristige Wirksamkeit wichtig ist, während die Organisation der vollziehenden Behörden einen konstanten Einfluss auf den Vollzugserfolg ausübt.

Kurzfassung

Der vorliegende Forschungsbericht untersucht die wichtigsten Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz. Das Schwergewicht liegt dabei in der Analyse der spezifischen Gründe für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen durch die Stimmbürgerschaft einerseits und im politischen Vollzug andererseits.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen zu den Erfolgs- und Akzeptanzfaktoren bei den verkehrspolitischen Urnengängen auf der Basis der Untersuchung von 27 eidgenössischen und 102 kantonalen Abstimmungen lauten wie folgt:

- Die Behörden sind mit ihren verkehrspolitischen Vorlagen bei der Stimmbürgerschaft im Vergleich zu anderen Politikfeldern ausserordentlich erfolgreich. Während im langjährigen Schnitt den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament in 71 % der Urnengänge Folge geleistet wird, liegt die Erfolgsrate der behördlichen Verkehrspolitik bei 93 %. In den letzten zwanzig Jahren folgte der Souverän lediglich bei zwei von 27 Vorlagen nicht den Vorschlägen von Bundesrat und Parlament (Koordinierte Verkehrspolitik, Alpeninitiative). Überdurchschnittliche Erfolgsquoten finden sich auch in den Kantonen. Die Stossrichtung einer vom Stimmvolk getragenen nachhaltigen Verkehrspolitik lässt sich wie folgt zusammenfassen: Ja zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebotes, sofern finanziell tragbar, regional ausgewogen und europapolitisch notwendig, nein - mit Ausnahme des Schwerverkehrs - zur Begrenzung des Individualverkehrs auf der Strasse.
- Für die Akzeptanz der offiziellen Verkehrspolitik bei der Stimmbürgerschaft ist der Verlauf des vorhergehenden Entscheidungsprozesses von herausragender Bedeutung. Sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Verkehrsabstimmungen erweist sich das Ausmass der Unterstützung durch die politische Elite als eigentliche Schlüsselgrösse für die Erklärung des Behördenerfolgs bei Verkehrsabstimmungen. So lassen sich allein mit dem Unterstützungsgrad drei Viertel der Varianz der nationalen Abstimmungsergebnisse im statistischen Sinn erklären. Als besonders erfolgreich haben sich die Koalitionen der bürgerlichen Bundesratsparteien (CVP, FDP, SVP) herausgestellt. Umgekehrt zählt das rot-grüne Lager im Alleingang regelmässig zu den Verlierern an der Urne.
- Für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage ist auch die geschickte Kombination der Haupt- und Nebenziele wichtig. Auffallend hohen Erfolg haben auf der Pro-Seite die Themen 'Finanzen' und 'Europa'. Erfolgreichstes Argument der Gegner einer Vorlage war die Furcht vor der Einschränkung der individuellen Mobilität. Seit Beginn der neunziger Jahre steigern insbesondere die Themen 'Umwelt', 'Nachhaltigkeit' und 'Europa' die Erfolgschan-

cen von verkehrspolitischen Vorlagen, wenn sie mit anderen Hauptzielen kombiniert werden.

- Andere Faktoren haben sich als bedeutungslos für die Erklärung des Abstimmungserfolgs herausgestellt. So haben etwa die Art und Verbindlichkeit der vorgelegten verkehrspolitischen Instrumente keinen Einfluss auf den Abstimmungsausgang. Dies gilt auch für die äusseren wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die Wichtigkeit einer Verkehrsvorlage, den Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und dem Urnengang sowie die Anzahl der eingereichten Unterschriften.

Die unterschiedliche Akzeptanz von Verkehrsvorlagen in den Kantonen lässt sich auf zwei Haupt- und zwei Nebenkonfliktlinien zurückführen. Die beiden wichtigsten Spannungslinien bilden die negative Betroffenheit durch die Verkehrsbelastung und die Sprachgruppenzugehörigkeit. Die Sprachkonfliktlinie ist dabei aber nur teilweise Ausdruck der unterschiedlichen verkehrspolitischen Präferenzen der verschiedenen Sprachgruppen. Sie lässt sich zu einem beträchtlichen Teil auf andere Spannungslinien (Steuern, Europa, Umweltschutz, individuelle Freiheit, geographische Betroffenheit) zurückführen. Die untergeordneten Gräben 'Wichtigkeit des Umweltschutzes' und 'Stadt - Land' unterteilen die Kantone noch feiner.

In einem zweiten Teil der Untersuchung werden neue Umfrageergebnisse zur aktuellen Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen einer nachhaltigen Entwicklung vorgestellt, die auf einer Bevölkerungsbefragung beruhen, die im Herbst 1999 im Rahmen der Piloterhebung 'Mikrozensus 2000' durchgeführt worden ist.

- Das Problembewusstsein der Befragten im Verkehrsbereich ist nach wie vor relativ hoch, insbesondere in Bezug auf die Umweltbelastung und die Anzahl Unfälle. Als Rezept zur Lösung dieser Probleme spielen der öffentliche Verkehr oder Investitionen in Umfahrmassnahmen eine grosse Rolle, während die eigentliche Umsetzung des Verursacherprinzips zwar im Grundsatz akzeptiert wird, aber bei der Konkretisierung von Massnahmen (z.B. Road Pricing) auf Widerstand stösst. Eine etwas höhere Zustimmung erreichen die Differenzierung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern oder spezifische Autobahngebühren zu Finanzierungszwecken. Die Akzeptanz von preislichen Massnahmen steigt, wenn die Einnahmen in den Verkehrssektor zurückfliessen.
- Eine grosse Rolle bei der Akzeptanz von preislichen Massnahmen spielt das Argument, dass diese wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen benachteiligen können. Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen befürworten marktwirtschaftliche Massnahmen auch stärker als diejenigen mit tieferem Einkommen. Entsprechend ist eine kompensierende Rückverteilung der Einnahmen für die Akzeptanz äusserst wichtig. Neben dem Einkommen spielt auch die regionale Ausprägung eine gewisse Rolle. Markt-

wirtschaftlichen Massnahmen kommt grundsätzlich keine grössere Akzeptanz zu als Verboten und Geboten.

- Effiziente Massnahmen, die individuell wirken, werden vor allem von denjenigen abgelehnt, die von der Massnahme negativ betroffen sein könnten und keinen individuellen Gegenwert erhalten. Auch eine Einschränkung der Mobilität stösst auf eine sehr geringe Akzeptanz. Vielmehr sollen die einzusetzenden Instrumente eine wachstumsorientierte Wirkung haben und gleichzeitig kurzfristige Probleme lösen. Dies macht die grosse Zustimmung für Ausbaumassnahmen deutlich. Die Befragten akzeptieren zwar im Grundsatz den Lenkungseffekt von preislichen Massnahmen, messen ihm aber keine grosse Bedeutung zu, weil sie vor allem die kurzfristige Wirksamkeit vor Augen haben.

Der dritte Teil der Untersuchung setzt sich mit dem Vollzug ausgewählter verkehrspolitischer Massnahmen auseinander. In einer Evaluationssynthese wurde die bestehende Vollzugsforschung im Bereich der raum- und verkehrswirksamen Politiken systematisch aufgearbeitet. Auf der Basis von 62 Fallstudien lassen sich folgende Faktorkonstellationen als erfolgversprechend für einen wirksamen Vollzug von verkehrspolitischen Massnahmen in der Schweiz bezeichnen:

- Die Auswertung liefert zahlreiche Hinweise, dass eine erfolgreiche Umsetzung öffentlicher Politiken idealerweise auf einer mittleren oder oberen föderalen Stufe stattfinden sollte. Gerade Verkehrsinfrastrukturprojekte erfordern eine minimale Projektgrösse, um überhaupt realisiert werden zu können.
- Als ein konstanter Erfolgsfaktor für die Umsetzung raumwirksamer Politiken hat sich das neoprogressive Verwaltungsmodell herausgestellt. Eine öffentliche Verwaltung soll nach diesem Modell vier zentralen Postulaten entsprechen. Erstens soll sie hoch professionalisiert, zweitens operativ möglichst unabhängig, drittens zentral organisiert und viertens auf regionaler Stufe tätig sein.
- Einen weiteren Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit raumrelevanter Politiken stellt das Policy Design dar. Dabei haben sich zwei Instrumente als besonders erfolgreich erwiesen. Zum einen sind Verfahrenswechsel wie die Einführung von Leistungsvereinbarungen oder die Änderung von Submissionsverfahren äusserst wirksam. Zum andern zeigen vor allem auch negative Infrastrukturanreize eine hohe Wirksamkeit, wie die verschiedenen Projekte von innerstädtischen Verkehrsberuhigungsmassnahmen illustrieren.
- Während für die Erreichung möglichst frist- und zielgruppengerechter Vollzugsergebnisse den Kompromissfindungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren in der Planungs- und Umsetzungsphase besondere Beachtung geschenkt werden muss, spielt für die langfristig angestrebten Wirkungen die Mittelwahl, also die inhaltliche Ausgestaltung der raumrelevanten Verkehrsmassnahmen eine wichtige Rolle. Der Weg zu einem erfolg-

reichen Vollzug raumwirksamer Verkehrspolitik muss damit sowohl dem Kriterium des Konsenses in Planung und Vollzug als auch jenem des adäquaten Policy Design gerecht werden.

Die Zusammenführung der empirischen Ergebnisse aus den einzelnen Untersuchungsteilen macht insbesondere die im Zeitverlauf abnehmende Bedeutung der politischen Akteurkonflikte deutlich. Während sowohl für den kurzfristigen Erfolg an der Urne als auch für die mittelfristige Akzeptanz im Vollzug die Konflikt- und Konsenskonstellationen der Akteure eine herausragende Rolle einnehmen, verlieren prozessuale Aspekte - nicht zuletzt aufgrund der ihnen innewohnenden Dynamik und Instabilität - mit fortlaufender Zeitdauer ihren dominanten Einfluss. Gleichzeitig gewinnen im Zeitverlauf andere Faktoren an Bedeutung. So erhalten vor allem Merkmale der institutionellen Organisation (Polity-Faktoren) wie die Art und Weise der Vollzugsorganisation und die Ausgestaltung der Behördenarrangements für die mittelfristige Effektivität (Impacts) besondere Relevanz. Für die längerfristige Wirksamkeit (Outcomes) von verkehrspolitischen Massnahmen in der Umsetzung spielt schliesslich das Policy-Design, also die angemessene Instrumentenkombination, eine wichtige Rolle. Die nachfolgende Übersicht fasst die empirischen Ergebnisse in vereinfachter Form kurz zusammen.

Übersicht: Die empirische Relevanz der drei Politikdimensionen für den Erfolg je nach Fristigkeit

<i>Relevanz für Erfolg/ Akzeptanz nach Zeithorizont</i>	Politics-Faktoren (Konflikte und Prozesse)	Policy-Faktoren (Inhalte und Instrumente)	Polity-Faktoren (Organisation und Strukturen)
Kurzfristig (Befragung / Volksabstimmung)	XXX	X(X)	X
Mittelfristig (Vollzugsoutputs)	XX(X)	X	XX
Mittel- bis langfristig (Impacts)	XX	X(X)	XXX
Langfristig (Outcomes)	X	XXX	XX

Legende

XXX: sehr wichtig für Erfolg/Akzeptanz

XX: wichtig für Erfolg/Akzeptanz

X: weniger wichtig für Erfolg/Akzeptanz

Die Zusammenführung der Ergebnisse weist auf grundsätzliche Probleme für eine nachhaltige Verkehrspolitik hin:

- So ist einerseits das verkehrspolitische Problembewusstsein in der Bevölkerung relativ hoch, andererseits wird die Konkretisierung von wirksamen Massnahmen aber nur zum Teil befürwortet. Damit zeigt sich ein erstes Dilemma zwischen niedriger Akzeptanz und hoher Wirksamkeit einer nachhaltigen Verkehrspolitik: Negative Infrastrukturmassnahmen, die eine Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs zur Folge haben, stossen in der Bevölkerung im Gegensatz zum Ausbau des privaten (und öffentlichen) Verkehrs auf eine breite Ablehnung, erweisen sich aber längerfristig als besonders effektiv zur Erreichung einer nachhaltigen Verkehrspolitik.
- Ein zweites Problem stellt sich aufgrund der ausgeprägten Präferenzen der Stimmbürgerschaft für föderalistische, kleinräumige und regionalspezifische Lösungen einerseits, der hohen Effektivität von grösseren Gebietseinheiten für einen optimalen Vollzug von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen andererseits. Die Stimmbürgerschaft befürwortet primär eine induktive, projektorientierte und pragmatische Behandlung von Verkehrsproblemen. Die kleinräumige, föderalistische und milizmässige Problembearbeitung führt aber in der Regel nicht zu einer effektiven und zielkonformen Umsetzung von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen. Vielmehr verlangen solche Interventionen ein Minimum an flächenübergreifender Koordination, notwendiger Projektgrösse und fachlicher Professionalität, was in den meisten Fällen zumindest eine Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen und ein Mindestmass an Bundeskompetenzen erfordert.

Die konkreten Hinweise zur Erhöhung der Akzeptanz bei der Stimmbürgerschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als besonders relevante Zielgruppen auf der Seite der Befürworter einer nachhaltigen Verkehrspolitik erweisen sich folgende vier Bevölkerungssegmente: a) Bewohner von urbanen Zentren, b) Personen, die kein Auto besitzen und die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, c) Leute mit links-grünen Parteipräferenzen und postmaterialistischen Werthaltungen, d) Bewohner der Deutschschweiz.
- Während in der Deutschschweiz besonders die Themen Umweltschutz, Verkehrsbelastung und Verkehrssicherheit eine mobilisierende Wirkung besitzen, interessieren sich die Einwohner in der Westschweiz weit stärker für die sozialen Umverteilungswirkungen verkehrspolitischer Massnahmen.
- Eine sinnvolle Themenkombination und die Bildung von Paketlösungen steigert die Akzeptanz von verkehrspolitischen Vorlagen. Als besonders erfolgversprechend haben sich die Hinweise auf die Europatauglichkeit, die Sanierung der Bundesfinanzen, den Ausbau und die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs sowie den Umweltschutz herausgestellt.

- Eine wichtige Rolle für eine breite Unterstützung von Verkehrsvorlagen über die Parteigrenzen hinweg kommt der Landesregierung als Kollegialbehörde zu.

Konkrete Hinweise zur Erhöhung der Akzeptanz im Vollzug finden sich auf jeder der drei Politikebenen:

- Die strukturellen Anforderungen für eine möglichst hohe Wirksamkeit im Vollzug sind eine ausreichende personelle, fachliche und finanzielle Ressourcenausstattung der für die Verkehrspolitik und Raumkoordination zuständigen Verwaltungsorgane, ein Minimum an operativer Unabhängigkeit von kurzfristigen politischen Einflüssen und die Schaffung zentralisierter Organisationsstrukturen auf einer mittleren bis oberen föderalen Stufe. Ein Schritt in die richtige Richtung ist die im Verlaufe des Jahres 2000 realisierte Schaffung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) als eigentliches Kompetenz- und Koordinationszentrum des Bundes. Gleichzeitig wäre aber auch gerade bei kleinen und strukturschwachen Kantonen eine Konzentration der Kräfte im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung auf regionaler Stufe anzustreben, die politisch breit getragen und demokratisch abgestützt wird.
- Auf einer inhaltlichen Ebene hat sich im Vollzug die geschickte Kombination von verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten als besonders erfolgreich erwiesen. Der kombinierte Einsatz von regulativen Verboten, finanziellen Anreizen und Informationskampagnen führt am ehesten zu den gewünschten Verhaltensänderungen der Politikadressaten. Im Zweifelsfall ist aber verkehrspolitischen Instrumenten mit einer hohen Verbindlichkeit (z.B. von baulichen Massnahmen) der Vorzug gegenüber denjenigen mit niedriger Verbindlichkeit (z.B. von persuasiven Instrumenten und positiven Infrastrukturanreizen) zu geben. Besondere Bedeutung kommt schliesslich einer von Beginn weg vorgesehenen, unabhängigen sowie längerfristig und kontinuierlich angelegten Wirkungsevaluation der durchgeführten Massnahmen zu, die systematische Lernprozesse ermöglicht.
- Auf einer prozessualen Ebene gilt es der Weiterentwicklung effektiver, transparenter und innovativer Konsensbildungsmechanismen und Partizipationsverfahren grosse Beachtung zu schenken. Im vorparlamentarischen Verfahren sollte es mit dem Einsatz neuer Diskursformen wie konferenziellen und iterativen Vernehmlassungen, informellen Hearings, Mediations- und Konfliktlösungsverfahren oder runden Tischen darum gehen, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eine effektive Abstützung von föderalismus- und vollzugstauglichen Gesetzesvorlagen zu erhalten. Auf den föderalen Planungs- und Vollzugsstufen steht vor allem die Forderung nach einer breiten Betroffenenpartizipation bei der Formulierung von Umsetzungsmassnahmen im Vordergrund. Der Einbezug von ver-

schiedenen betroffenen Interessen sollte dabei nach bestimmten, auf der bisherigen Erfahrung beruhenden Kriterien ablaufen.

Zumindest längerfristig sollte die Notwendigkeit grundsätzlicher Strukturreformen nicht aus den Augen verloren werden. Damit ist allerdings weniger die Abkehr von der direktdemokratischen Konkordanz- und die Hinwendung zur repräsentativen Mehrheitsdemokratie nach angelsächsischem Muster gemeint, da auch das letztgenannte Regierungssystem grundsätzliche Strukturdefizite bei der Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Entwicklung aufweist. Vielmehr sind institutionelle Anreize zur Stärkung der längerfristigen Interessen zukünftiger Generationen in den politischen Entscheidungsprozess einzubauen.

Résumé

Cette étude examine les facteurs les plus importants qui influencent le succès d'une politique des transports durable en Suisse. L'analyse des raisons spécifiques qui favorisent l'acceptation de mesures politiques lors de votations fédérales et lors de la mise en œuvre de la législation sera au centre de cette recherche.

Les conclusions les plus importantes se rapportant aux facteurs qui favorisent le succès lors de scrutins, sur la base d'analyses de 27 votations fédérales et de 102 votations cantonales, sont les suivantes:

- En comparaison à d'autres domaines politiques, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral ont rencontré un franc succès avec leurs projets liés à la politique des transports. En vingt-sept votations, à deux reprises seulement, le peuple n'a pas suivi les recommandations du gouvernement (l'article constitutionnel pour une politique coordonnée des transports et l'initiative "pour la protection des Alpes"). Ainsi, la politique des transports dans les cantons a été couronnée d'un succès extraordinaire. Les citoyens adhèrent aux projets nécessitant une augmentation de l'attractivité des transports publics, à condition d'être financièrement supportables, régionalement équilibrés et en accord avec la politique européenne. En revanche, ils votent contre des projets qui veulent limiter la circulation individuelle.
- Le cours du processus décisionnel est extrêmement important pour le taux d'acceptation. Le soutien de l'élite politique se révèle être le facteur-clé pour expliquer le succès des autorités aussi bien lors des votations nationales que cantonales, en matière de politique des transports. La coalition des partis bourgeois (PDC, PRD, UDC), en particulier, peut garantir le succès, alors que la gauche, en solitaire, perd régulièrement lors de scrutins.
- La combinaison idoine des objectifs principaux et secondaires est importante pour l'acceptation d'un projet dans le domaine de la politique des transports. Les thèmes "finances" et "Europe" tendent à favoriser la victoire lors de votations, alors que l'argument prédominant contre un projet est la crainte de la "restriction de la mobilité individuelle". Dès le début des années 90, les arguments "protection de l'environnement", "développement durable" et "Europe" augmentent les chances de succès d'un projet en matière de transports, à condition qu'ils soient combinés de manière adéquate avec d'autres objectifs principaux.
- De nombreux facteurs se révèlent insignifiants dans l'interprétation du succès des projets de la politique des transports aux votations: ni le mode d'intervention ou les conditions extérieures (économiques ou politiques), ni l'importance d'un projet, ni le laps de temps

entre la déposition du projet et sa votation, ni le nombre de signatures déposées n'influencent le résultat lors des votations.

Les disparités entre les taux d'acceptation cantonaux s'expliquent par le niveau de densité du trafic et par le clivage linguistique. En effet, ce dernier s'exprime par des prises de position différentes, correspondant aux régions linguistiques, en particulier dans les domaines: "impôts", "Europe", "protection de l'environnement", "mobilité individuelle" et "intérêt géographique". L'importance de l'environnement et le clivage ville-campagne séparent les cantons de manière encore plus pointue.

La deuxième partie de cette étude analyse les résultats d'une enquête menée en automne 1999 (dans le cadre de "microcensement transport de 2000") et révèle l'opinion des citoyens en matière de politique durable des transports en Suisse.

La prise de conscience des personnes interrogées sur les problèmes dans ce domaine, en particulier concernant la pollution et les accidents, est importante. Pour une résolution de ces problèmes, les transports publics et les projets de contournement jouent un rôle essentiel. Le principe du "pollueur-payeur" est généralement bien accepté, mais rencontre des oppositions dans la concrétisation de ces mesures, comme par exemple le "road pricing". Les personnes questionnées acceptent plus facilement la perception des taxes cantonales différenciées sur les véhicules à moteur ou des péages autoroutiers spécifiques. L'acceptation des mesures relatives au prix augmente, si l'argent est réinvesti dans le secteur routier.

- Un argument dominant qui défavorise l'acceptation de ces mesures est la possibilité d'un désavantage financier pour des groupes de la population ayant un revenu inférieur à la moyenne. Les groupes ayant un revenu supérieur à la moyenne acceptent ces mesures plus facilement. Pour s'assurer qu'un tel projet soit accepté, il serait alors important de prendre les mesures nécessaires pour redistribuer les perceptions de manière compensatoire. Des mesures économiques ne sont pas plus acceptées que des mesures d'interdiction ou d'obligation.
- Les mesures efficaces, ayant un effet individuel, sont refusées par ceux sur lesquels elles pourraient avoir un effet négatif. Ainsi, les limitations de la circulation routière individuelle sont très mal acceptées. Par contre, celles qui résolvent les problèmes à court terme et qui ont simultanément un effet expansif - surtout des projets d'agrandissement - reçoivent l'approbation des citoyens. En principe, les personnes interrogées acceptent les mesures ayant des effets incitatifs, mais elles ne réussissent pas à mesurer leur importance, car elles ne prennent en considération que les effets à court terme.

La troisième partie de cette étude s'intéresse à l'analyse de la mise en œuvre des mesures en matière de politique des transports et d'aménagement du territoire. Il s'agit d'une synthèse d'évaluations qui analyse à nouveau systématiquement les recherches de leurs mises en œu-

vre. En se basant sur soixante-deux études concernant l'évaluation de la mise en œuvre réussie de ces projets, cette partie de l'étude met en évidence les éléments suivants:

- L'instauration optimale des mesures prises en matière de politique des transports devrait se faire à un niveau fédéral ou au moins cantonal. Pour pouvoir être réalisés, les projets d'infrastructure des transports doivent avoir une certaine "grandeur".
- Le modèle assurant le plus grand succès de cette mise en œuvre serait le "modèle néo-progressif d'administration", selon lequel l'administration doit remplir trois conditions: elle doit être hautement professionnelle, suffisamment indépendante en ce qui concerne les décisions opérationnelles et organisée de manière centralisée dans des unités politiques consolidées.
- Le "policy design" présente d'autres facteurs clés pour le succès cette mise en œuvre. Deux sont ici mis en évidence: les changements dans le procédé (par ex. l'introduction des accords de prestations) et des incitations négatives de l'infrastructure (par ex. les mesures de diminution du trafic routier dans les villes).
- Afin d'obtenir des résultats dans les délais fixés et pour les groupes ciblés, il faut se concentrer sur le processus durant lequel les acteurs de la mise en œuvre trouvent un compromis lors de la phase de planification et d'instauration. Pour atteindre les objectifs visés à long terme, le choix des moyens, c'est-à-dire le contenu des mesures de trafic, joue un rôle essentiel. Finalement, pour une mise en œuvre couronnée de succès, deux critères devraient être impérativement respectés: le consensus pendant la phase de planification et de mise en œuvre ainsi qu'un "policy design" adéquat.

Le résumé des résultats empiriques démontre que les conflits entre les acteurs politiques perdent de leur signification au fil du temps. Pour le succès à court terme aux votations aussi bien que pour l'acceptation à moyen terme de la mise en œuvre des projets en matière de politique des transports, la constellation des conflits et des consensus joue un rôle capital. C'est aussi en raison de leur dynamisme et de leur instabilité, que certains aspects des processus perdent de leur influence dominante. Simultanément, d'autres facteurs gagnent de l'importance. En particulier ceux de l'organisation institutionnelle (polity), du maniement de l'organisation de la mise en œuvre et de l'arrangement des autorités qui ont une influence considérable sur l'efficacité à moyen terme (impact). Quant à l'efficacité de la mise en œuvre des mesures en matière de politique des transports à long terme (outcomes), le "policy-design", c'est-à-dire l'adéquation du contenu des mesures, joue un rôle important. Le tableau suivant concentre les résultats empiriques.

Tableau: La considération empirique des trois dimensions politiques du succès à terme.

Considération du succès / de l'acceptation à terme	Facteurs Politiques (conflits et processus)	Facteurs Policy (contenues et instruments)	Facteurs Polity (organisation et structures)
A court terme (enquête / votations)	XXX	X(X)	X
A moyen terme (outputs de la mise en œuvre)	XX(X)	X	XX
A moyen terme / à long terme (impacts)	XX	X(X)	XXX
A long terme (outcomes)	X	XXX	XX

Remarques :

XXX: très important pour le succès / l'acceptation

XX: important pour le succès / l'acceptation

X: moins important pour le succès / l'acceptation

Le résumé des résultats empiriques met des problèmes fondamentaux en évidence, pour une politique des transports durable:

- Même si la prise de conscience de la population, en ce qui concerne les problèmes dans le domaine de la politique des transports, est relativement importante, l'acceptation de mesures efficaces, qui les résoudraient, est faible. Ceci met en évidence le dilemme entre une acceptation faible et une efficacité importante: une limitation de la circulation routière individuelle serait efficace à long terme pour une politique des transports durable, mais largement refusée par la population.
- Les préférences évidentes de la population pour des solutions spécifiquement régionales et cantonales posent un deuxième problème: les grandes surfaces seraient optimales pour la mise en place de mesures efficaces en matière de politique des transports. Celles-ci nécessitent, cependant, une certaine ampleur de projet, une coordination ainsi qu'une collaboration entre cantons et un minimum de compétences fédérales.

Les renseignements concrets, pour une augmentation de l'acceptation aux votations, sont les suivants :

- Les couches de la population qui recommandent une politique durable en matière de transports sont a) des habitants des centres urbains b) des personnes qui ne possèdent pas de voitures et qui utilisent les transports publics c) des gens avec une préférence pour les partis de gauche et les verts , avec des jugements de valeur post-matérialiste et d) des habitants de la Suisse Alémanique.

- Outre-Sarine, des thèmes, tels que "protection de l'environnement", "saturation de la circulation" et "sécurité routière" mobilisent la population. Les Romands, eux, s'intéressent plutôt aux effets redistributifs et sociaux de ces politiques.
- Une combinaison adroite des objectifs et des solutions "en paquet" peut augmenter le taux d'acceptation. Les objectifs "en accord avec l'Europe", "assainissement des finances fédérales", "agrandissement et soutien des transports publics" et "protection de l'environnement" promettent le succès le plus important.
- Pour un plus grand soutien des projets en matière de politique des transports aux votations, le Conseil fédéral comme entité collégiale joue un rôle important.

Des renseignements concrets, pour une augmentation du taux d'acceptation de leur mise en œuvre, se trouvent dans chaque domaine politique (Polity, Policy, Politics) :

- Les conditions structurelles pour une efficacité optimale sont des ressources personnelles, financières et professionnelles suffisantes dans les administrations responsables, une indépendance opérationnelle minimale des influences politiques à court terme et des structures centralisées à un niveau fédéral ou cantonal. La réalisation de l'Office Fédéral du Développement Territorial comme centre de compétence et de coordination de l'État est un pas dans la bonne direction. Parallèlement, il faudrait aspirer à une concentration des forces, politiquement largement soutenues et démocratiquement appuyées, dans le domaine de la planification du territoire et des transports, en particulier dans les petits cantons à structures réduites.
- Au niveau du contenu de la mise en œuvre, une combinaison adroite entre les facteurs obligatoires et facultatifs remporte un vif succès. L'introduction combinée d'interdictions régulatrices, de stimuli financier et de campagnes d'informations provoque des changements de comportement de la population ciblée. En cas de doute, il faut donner la priorité aux facteurs à caractère obligatoire (par ex. les mesures de construction) plutôt qu'à ceux à caractère facultatif (par ex. les mesures persuasives et les incitations d'infrastructure). Une évaluation de l'efficacité des mesures exécutées a une signification importante. Elle devrait être prévue dès le début et être menée de manière neutre et continue, pour augmenter systématiquement les chances de se perfectionner.
- Au niveau des processus, l'évolution de mécanismes efficaces, transparents et innovateurs, pour trouver un consensus, et les procédures de participation devraient être au centre des préoccupations. Pour trouver des projets de loi favorisant une mise en œuvre optimale et bénéficiant d'un large appui pendant la phase pré-parlementaire, on devrait utiliser de nouvelles formes de discussion, telles que les consultations itératives ou conférencielles, des "hearings" informels, des procédés de médiation et de résolution de conflits, ainsi que des tables rondes. Pendant la phase de planification des lois, la participation des groupes

concernés devrait être la plus large possible. Le choix des différents acteurs concernés devrait se faire en fonction de l'expérience acquise.

A long terme, il faudrait viser des réformes structurelles fondamentales. Ceci ne signifie pas qu'il faille transformer le système démocratique direct de concordance en une démocratie majoritaire, selon le modèle anglo-saxon, car ce modèle montre aussi des déficits structurels lors de la mise en œuvre d'une politique de développement durable. On devrait plutôt mettre en place des incitations pour fortifier, à long terme, les intérêts des générations à venir.

Traduction: Nathalie Castelberg

Summary

The following study examines the most important factors for success or failure that contribute to a sustainable Swiss transportation policy. This study focuses on the analysis of the specific reasons behind the acceptance of transportation policies by the voting public on the one hand and its implementation on the other.

The most important factors for success and acceptance of transportation policy at the ballot box based on the analysis of 27 federal and 102 cantonal votes in this study are as follows:

- In comparison to other political fields, administrative bodies' transportation policies have been extraordinarily successful with voters. In the last twenty years, the public has not accepted the proposals of the parliament and the Bundesrat only twice (coordinated transportation policy, Alp Initiative). These policies have had above average success on the cantonal level as well. The general principles of such a voter-supported sustainable transportation policy can be summarized as follows: yes to the increase in the attractiveness of public transportation, as long as it can be financed, balanced regionally and is necessary due to European policy, no – with the exception of freight transport – to limitations on individual street transportation.
- The decision making process has been of extreme importance for the acceptance of official transportation policy by voters. For both federal as well as cantonal votes, the support of the political elite has proven to be key in the success of the votes. The coalition of conservative and liberal parties in the Bundesrat (CVP, FDP, SVP) have been especially successful in this respect, whereas the red-green camp have regularly comes up short at the ballot box.
- The intelligent combination of primary and secondary policy goals is also important for the acceptance of transportation proposals. The topics 'Finance' and 'Europe' have had striking success. The most successful argument by the opponents of a proposal has been to argue that the policy will limit individual mobility. Since the early Nineties, the topics 'Environment', 'Sustainability' and 'Europe' have increased the chance for success of a transportation policy proposal if they are combined with other primary goals.
- Other factors have proven themselves as insignificant in explaining success at the ballot box. For example, the type and obligation attached to the proposed transportation policy instruments have had no influence on the outcome of votes. This is also the case for external business and transportation policy conditions, the importance of a transportation proposal, the span in time between when the proposal is handed in and when it goes to a vote as well as the number of collected signatures.

The varied acceptance of transportation proposals comes down to two primary and two secondary conflict areas. The two most important areas that divide voters are transportation overload and the language one speaks. However, the language conflict is only partly an expression of the existence of differing transportation policy preferences among the language groups. Other issues such as taxes, Europe, environmental protection, individual freedom and geographical involvement also differentiate the language groups from one another. The subordinate issues of 'Importance of environmental protection' and 'Urban area – Rural area' further differentiate the cantons.

In the second part of this study, new survey results on the current acceptance of transportation policy programmes for sustainable development will be presented based on a population survey that was carried out in the Fall of 1999.

- The awareness of transportation problems by those surveyed was relatively high, especially in relation to the issues of damage to the environment and the number of accidents. Public transportation or investment in initiatives to redirect traffic play a big role in the solutions for these problems and while the actual implementation of the causation-principle is for the most part accepted, the specification of certain initiatives (for example Road Pricing) faces opposition. Cantonal automobile taxes or specific highway tolls seem to be slightly more acceptable. The acceptance of pricing initiatives increases if the proceeds flow back into the transportation sector.
- The argument that pricing policies have a regressive effect and are disadvantageous to economically weaker groups plays a large role in the acceptance of such policies. People in higher income brackets also support economic measures more than those with lower incomes. Accordingly, a compensating redistribution of income is extremely important for acceptance. In addition to income, regional tendencies also play a certain role.
- Efficient initiatives that are effective for only certain individuals are turned down especially by those effected negatively or those that do not personally profit from them. Limitations on mobility are also not well accepted. Much more importantly, policies should have a growth-oriented effect and at the same time solve short-term problems. The overwhelming approval of expansion policies (in comparison to reduction policies) clearly makes this point. Those surveyed accept fundamentally the diversion effect of pricing policies, but do not attach much meaning to it, since they can see, above all, the short-term effectiveness before their eyes.

The third part of the study deals with the implementation of a diverse set of selected transportation policies. Existing research in the area of the implementation of policies effecting the environment and transportation was systematically evaluated. Based on the results of 62

case studies, the following areas promise an effective implementation of land-use and transportation policies in Switzerland:

- The analysis provided many indications that the successful implementation of public policy should take place ideally on a middle or high federal level. Current transportation infrastructure projects are characterized by the fact that they need a certain minimum size in order to have the chance of being carried out at all.
- The neoprogressive model of administration has proven to be a constant key to success in the implementation of land-use and transportation policies. According to this model, a public administration should meet three central criteria. First, it should be highly professional. Second, it should be as operationally independent as possible. Third, it should be organized centrally and active in consolidated political units.
- Another key in the effectiveness of land-use and transportation policies is Policy Design. Two methods have been especially successful in this area. First, changing methods, such as introducing service contracts or changing submission processes, are extremely effective. Second and above all, negative incentives in the infrastructure are highly effective, as numerous projects dealing with inner-city noise reduction demonstrate.
- During the planning and implementation phases, the participating parties invest much time and attention in the process of finding and compromising on a solution that is fair as far as time and target groups are concerned. This plays an important role in the achievement of the long-term goals of the central majority, or the development of the content of regional transportation policies. An effective execution of land-use and transportation policies must be in line with both the criteria of the consensus in planning and execution as well as adequate policy design.

After combining the empirical results of the individual research modules it is clear that the importance of the political conflicts decreases over time. While for both short-term success at the ballot box as well as mid-term acceptance in the implementation, conflict and consensus constellations of those involved in the process play an important role, these process aspects lose their dominant influence in the long run (and not just due to their intrinsic dynamic and unstable nature). At the same time, other factors are becoming more meaningful. Institutional arrangements (polity factors) such as the manners and ways of organizing the implementation of policies and the form of the administrative bodies gain special relevance for mid-term effectiveness (impact). For long-term effectiveness (outcomes) of the implementation of transportation programmes, the policy design, or the adequacy of the content of policy programmes, plays an important role. The following table summarizes the empirical results.

Table : The empirical relevance of the three political dimensions for success per term length.

<i>Relevance to success / acceptance over time</i>	Political factors (conflicts and processes)	Policy Factors (content and instruments)	Polity Factors (organization and structures)
Short-term (Survey / Vote)	XXX	X(X)	X
Mid-term (Outputs)	XX(X)	X	XX
Mid to long-term (Impacts)	XX	X(X)	XXX
Long-term (Outcomes)	X	XXX	XX

Legend

XXX: very important for success / acceptance

XX: important for success / acceptance

X: less important for success / acceptance

The consolidation of these results points out fundamental problems for sustainable transportation policy:

- Even though the awareness of transportation policy problems is relatively high among citizens, defined effective programmes are only partly supported. This demonstrates the first dilemma of low acceptance and at the same time higher effectiveness of sustainable transportation policies: negative infrastructure incentives that result in limitations on individual, motorized transportation are unpopular in comparison to the further development of private (and public) transportation and prove to be especially effective in creating sustainable transportation policy in the long run.
- A second problem is created by the fact that voters distinctly prefer federal, regional-specific solutions, but transportation policies are highly effective when initiatives are applied to larger regions. Voters support primarily a project-oriented, pragmatic approach to transportation problems. Solutions applied in a federal, regional and militia-type manner normally do not lead to the effective execution of transportation initiatives that are in compliance with set goals. Such interventions often demand a certain minimum cross-functional coordination, a necessary minimum project size and technical professionalism. Most of the time, this requires at the least cooperation across cantonal borders and a certain minimum amount of competence at the federal level.

The specific ways to increase voter acceptance can be summarized as follows:

- The following population segments have proven especially relevant in the supporting of sustainable transportation policy: a) People living in urban centers, b) people who do not own a car and use public transportation, c) people that are politically left and support postmaterialistic values, d) those living in German-speaking Switzerland.

- While the topics of environmental protection, transportation overload and transportation safety have an ability to mobilize those in German-speaking Switzerland, those living in western Switzerland are more interested in how transportation policy initiatives are distributed socially.
- The intelligent combination of topics and the development of package solutions increase the acceptance of transportation policy proposals. Especially effective topics include the conforming to European norms, the cleansing of federal finances, the further development and support of public transportation as well as environmental protection.
- Federal administrations are starting to play a more important role in the wide-ranging, impartial support of transportation proposals.

Specific suggestions for increasing the acceptance of the execution of policy are found on all three political levels:

- The structural requirements for an effective implementation are: having enough human and financial resources as well as having the necessary expertise in the administrative organizations that are responsible for the project, a minimum operative independence from short-term political influence and a centralized organizational structure on a middle to high federal level. One step in the right direction is the introduction of the Federal Office for Regional Development (ARE) during 2000 as an actual competence and coordination office at the federal level. At the same time there should be a concentration on land-use and transportation planning on a regional level for small and structurally weak cantons that is broadly applied and democratically supported.
- On the Policy level, the implementation of intelligent combinations of legally binding and non-binding instruments has proven to be especially successful in the implementation of policy. This combined use of regulated prohibitions, financial incentives and information campaigns most likely leads to the wanted changes in behavior of those addressed. When in doubt, transportation policies that are highly binding (for example negative infrastructure incentives) are preferable in comparison to those that are less binding (for example persuasive methods and positive infrastructure incentives). In the end, it is especially important that from the beginning, independent, long-term and continued effectiveness evaluations of the programmes are carried out.
- On the process level it is important to pay close attention to the further development of more effective, transparent and innovative consensus-building mechanisms and participation methods. Since pre-parliamentary procedures on a national level that use new forms of discourse, such as conferences and informal hearings, meditation and conflict solution methods or round table discussions are supposed to achieve effective support of bills that are federal and executable, it is necessary during the federal planning and im-

plementation stages to formulate implementation programmes that include a broad range of people. Which interest groups should be included should be chosen on the basis of certain relevant criteria drawn from experience.

At least in the long term, the necessity for fundamental reforms in the structures should not be forgotten. This does not mean that consensus democracy should be abandoned and a move toward a representative democracy according to the Anglo-Saxon model should take place, especially since the latter system exhibits a fundamental deficit when it comes to implementing policies for sustainable development. It is more important to develop institutional incentives in the political decision making process that lead to a strengthening of the long-term interests of future generations.

Translation: Benton S. Heint

Inhalt

Kurzfassung	K-1
Résumé	R-1
Summary	S-1
Inhalt	i
1 Einleitung	1
1.1 Gegenstand und Fragestellung	1
1.2 Der Begriff der Akzeptanz	3
1.3 Theoretischer Ansatz und Leithypothese	4
1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts	6
I. AKZEPTANZ AN DER URNE	8
2 Theorien und Prädiktoren in der schweizerischen Abstimmungsforschung	11
2.1 Variablen der Policy-Dimension	11
2.1.1 Haupt- und Nebenziele bzw. Perzeption der Vorlage	11
2.1.2 Andere Vorlagen	11
2.1.3 Instrumente	12
2.1.4 Prädisponiertheit / Komplexitätsgrad der Vorlage (Vorbestimmtheit)	13
2.1.5 Kosten, Nutzen, Betroffenheit	14
2.1.6 Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und Volksabstimmung	14
2.1.7 Eingereichte Unterschriftenzahl bei Initiativen und Referenden	15
2.1.8 Weitere Variablen im Bereich Policy	15
2.2 Variablen der Politics-Dimension	16
2.2.1 Akteure	16
2.2.2 Informationskanäle	18
2.2.3 Konfliktstärke, Konfliktgrad im Parlament und während der Kampagne	21
2.2.4 Koalitionen	22
2.2.5 Konfliktlinien	22
2.2.6 Weitere Variablen im Bereich Politics	22
2.3 Variablen der Polity-Dimension	23
2.3.1 Rechtsform	23
2.3.2 Rahmenbedingungen	23

3	Hypothesen und Operationalisierung	25
3.1	Hypothesen zur Policy-Dimension	25
3.1.1	Haupt- und Nebenziele der Vorlage	25
3.1.2	Andere Vorlagen	25
3.1.3	Instrumente	26
3.1.4	Vorbestimmtheit	26
3.1.5	Objektive Betroffenheit	27
3.1.6	Kosten und Nutzen	28
3.1.7	Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und Volksabstimmung	29
3.1.8	Eingereichte Unterschriftenzahl bei Initiativen und fakultativen Referenden	29
3.2	Hypothesen zur Politics-Dimension	29
3.2.1	Empfehlung des Bundesrates	29
3.2.2	Parteiworten	30
3.2.3	Verbandsworten	30
3.2.4	Unterstützungsgrad	30
3.2.5	Konfliktwert	31
3.2.6	Koalitionen	32
3.2.7	Konfliktlinien	33
3.3	Hypothesen zur Polity-Dimension	33
3.3.1	Rechtsform	33
3.3.2	Rahmenbedingungen	34
3.4	Das Wirkungsmodell	37
4	Empirische Ergebnisse	38
4.1	Die verkehrspolitischen Abstimmungen in der Schweiz von 1977 bis 1998	38
4.2	Übersicht	39
4.3	Empirische Ergebnisse in der Policy-Dimension	42
4.3.1	Haupt- und Nebenziele der Vorlage	42
4.3.2	Andere Vorlagen	47
4.3.3	Instrumente	48
4.3.4	Vorbestimmtheit	48
4.3.5	Objektive Betroffenheit	49
4.3.6	Kosten und Nutzen	50
4.3.7	Zeitraum zwischen Einreichung (bzw. Abstimmung im Parlament) und Volksabstimmung	50
4.3.8	Eingereichte Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden und Initiativen	51
4.3.9	Zwischenfazit	51
4.4	Empirische Ergebnisse in der Politics-Dimension	52
4.4.1	Empfehlung des Bundesrates/des Parlaments	52

4.4.2	Parteiparolen und Verbandsparolen.....	53
4.4.3	Unterstützungsgrad	57
4.4.4	Konfliktwert.....	62
4.4.5	Koalitionen	62
4.4.6	Konfliktlinien.....	65
4.4.7	Zwischenfazit	69
4.5	Empirische Ergebnisse in der Polity-Dimension.....	71
4.5.1	Rechtsform	71
4.5.2	Ökonomische Rahmenbedingungen.....	71
4.5.3	Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen.....	73
4.5.4	Verkehrspolitische Rahmenbedingungen	74
4.5.5	Zwischenfazit	76
5	Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren bei nationalen verkehrspolitischen Abstimmungen.....	77
5.1	Die relevanten Variablen	77
5.2	Die Volksabstimmungen zur KVP und zur Alpeninitiative – Ausnahmen, die die Regel bestätigen	78
5.2.1	Die Verfassungsgrundlage für eine Koordinierte Verkehrspolitik	78
5.2.2	Die Volksinitiative "zum Schutze des Alpengebiets vor dem Transitverkehr"	79
6	Kantonale Abstimmungsprofile	80
6.1	Kantonsgruppen bezüglich Akzeptanz von verkehrspolitischen Vorlagen.....	81
6.2	Kantonsgruppen bezüglich der Akzeptanz von verkehrspolitischen Initiativen mit Umweltschutz-Motiven.....	82
6.3	Kantonsgruppen bezüglich Stimmbeteiligung bei verkehrspolitischen Abstimmungen.....	83
6.4	Zwischenfazit zu den kantonalen Abstimmungsprofilen.....	84
7	Verkehrsabstimmungen in den Kantonen.....	87
7.1	Übersicht	87
7.2	Überprüfung von Ergebnissen in der Policy-Dimension	87
7.2.1	Themen und Ziele von Vorlagen	88
7.2.2	Kosten- und Nutzenfaktoren	92
7.2.3	Betroffenheit.....	92
7.2.4	Vorbestimmtheit	93
7.2.5	Zeitraum zwischen Einreichung und Abstimmung	94
7.2.6	Fazit zur Policy-Dimension	94
7.3	Überprüfung von Ergebnissen in der Politics-Dimension.....	95
7.3.1	Unterstützungsgrad	96

7.3.2	Konfliktlinien.....	97
7.3.3	Fazit zur Politics-Dimension	98
7.4	Überprüfung von Ergebnissen in der Polity-Dimension	99
7.4.1	Rechtsform	99
7.4.2	Rahmenbedingungen	100
7.4.3	Fazit zur Polity Dimension	102
7.5	Zwischenfazit: Befunde bei nationalen und kantonalen Verkehrsabstimmungen	102
7.6	Querschnittvergleich von kantonalen Verkehrsabstimmungen.....	103
7.6.1	Unterschiede hinsichtlich Anzahl kantonaler Verkehrsabstimmungen	104
7.6.2	Inhaltliche Unterschiede und Ähnlichkeiten bei kantonalen Verkehrsvorlagen..	110
7.6.3	Unterschiede hinsichtlich Akzeptanz und Beteiligung bei kantonalen Verkehrsvorlagen	114
7.6.4	Nationales versus kantonales Abstimmungsverhalten	117
II.	AKZEPTANZ IN DER BEVÖLKERUNG.....	119
8	Ergebnisse der Befragung	120
8.1	Beurteilung der Verkehrspolitik	120
8.2	Umsetzung der Kostenwahrheit	121
8.3	Einschätzung der Wirksamkeit von Massnahmen	122
8.4	Weitere Wahrnehmungen.....	122
8.5	Akzeptanz von Preismassnahmen	123
8.6	Prioritäten bei der Mittelverwendung	124
9	Analyse der Einflussfaktoren	125
9.1	Methode und Einflussfaktoren	125
9.2	Herleitung und Überprüfung von Hypothesen	127
9.3	Multiple Regressionen.....	137
9.4	Zwischenfazit	137
III.	AKZEPTANZ IM VOLLZUG	138
10	Evaluationssynthese zum Vollzug raumwirksamer Politiken in der Schweiz	139
10.1	Die Evaluationssynthese als evaluative Methode	139
10.2	Das Wirkungsmodell	141
10.2.1	Der theoretische Hintergrund	141
10.2.2	Herleitung der abhängigen Variablen.....	145
10.2.3	Herleitung der unabhängigen Variablen und Hypothesenbildung	147

10.2.4	Wirkungsmodell	160
10.3	Empirie	160
10.3.1	Vorgehen	160
10.3.2	Wahl der Studien.....	161
10.3.3	Eckdaten zur Grundgesamtheit der untersuchten Fallstudien	163
10.3.4	Hypothesentest.....	168
10.3.5	Drei Wirkungsstufen raumwirksamer Politiken	176
10.4	Zwischenfazit.....	180
11	Prospektive Evaluation ausgewählter Vorschläge aus dem NFP 41	183
11.1	Die ausgewählten Vorschläge.....	183
11.2	Freizeitverkehr	185
11.2.1	Ausgewählte Massnahmen und Schwerpunkte der Evaluation	186
11.2.2	Relevante Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese.....	187
11.2.3	Empfehlungen	193
11.3	Koordination von Raumordnung und Verkehr.....	194
11.3.1	Ausgewählte Massnahmen und Schwerpunkte der Evaluation	194
11.3.2	Relevante Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese.....	195
11.3.3	Empfehlungen	201
11.4	Kombinierter Güterverkehr	202
11.4.1	Ausgewählte Massnahmen und Schwerpunkte der Evaluation	203
11.4.2	Relevante Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese.....	204
11.4.3	Empfehlungen	209
IV.	SYNTHESE.....	211
12	Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick	211
12.1	Akzeptanz an der Urne	211
12.2	Akzeptanz bei der Bevölkerung.....	216
12.3	Akzeptanz im Vollzug.....	218
13	Zusammenführende Erkenntnisse.....	222
14	Hinweise für die erfolgreiche Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrs-	
	politik	227
	Bibliographie	233
	Anhänge.....	A-1

1 Einleitung

1.1 Gegenstand und Fragestellung

Regelmässig und seit längerer Zeit werden von Seiten der Politik, der Verwaltung und der Wissenschaft neue und sinnvolle verkehrspolitische Massnahmen in die politische Praxis eingebracht und diskutiert. Allerdings gelingt es nur einem kleinen Teil dieser Vorschläge und Massnahmen, die verschiedenen Hürden des politischen Konsensfindungsprozesses zu nehmen und schliesslich auf eine breite Akzeptanz innerhalb der politischen Elite und der Stimmbürgerschaft zu stossen.

Oft wehren sich Interessengruppen schon während des dem Gesetzgebungsprozess vorgelagerten Vernehmlassungsverfahrens gegen neue verkehrspolitische Instrumente und Massnahmen. Falls es betroffenen Interessenorganisationen, Parteien und anderen Akteuren schliesslich nicht gelingt, ihre Vorstellungen im parlamentarischen Entscheidungsprozess genügend einzubringen, ergreifen sie Referenden oder lancieren Volksinitiativen, um für ihre verkehrspolitischen Strategien die Unterstützung der Stimmbürgerschaft an der Urne zu gewinnen. In einigen Fällen führen die abschliessenden Referendumsabstimmungen nach jahrelangen Vorarbeiten zu einem politischen Scherbenhaufen. Bekanntes Beispiel hierzu ist die gescheiterte KVP-Abstimmung von 1988.

Die heutige Verkehrspolitik in der Schweiz ist somit geprägt von zahlreichen Akteuren mit vielfältigen Vetopositionen, die die Einführung neuer Reformvorhaben blockieren können. Als eigentliche Schlüsselakteure für eine breit abgestützte Verkehrspolitik haben sich in unserer halbdirekten Referendumsdemokratie aufgrund ihrer Organisations- und Konfliktfähigkeit die Verbände (Interessenorganisationen) und aufgrund ihrer abschliessenden Entscheidungskompetenz die Stimmbürgerschaft herauskristallisiert.

Eine gewonnene Abstimmung bietet allerdings noch keinerlei Gewähr, dass die entsprechenden Massnahmen auch tatsächlich in der erwarteten Art und Weise wirksam werden. Der Vollzugsprozess beinhaltet vielmehr weitere potenzielle Hindernisse, sind doch nicht nur die bereits genannten organisierten Interessen weiterhin präsent und für eine erfolgreiche Umsetzung nicht selten von zentraler Bedeutung, auch die Vollzugsform selber kann zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Während an einem Ort eine Verkehrsberuhigungsmassnahme greifen kann und die erwünschten Verhaltensänderungen bei den Verkehrsteilnehmern erzielt, kann sie unter ähnlichen Voraussetzungen andernorts scheitern. Der Versuch Ende der neunziger Jahre, am Baregg dem Stau entgegen zu treten, machte deutlich, wie komplex die Umsetzung einer verkehrspolitischen Massnahme ist.

Zwar bestehen vereinzelte Vorstudien, die mögliche Akzeptanz- und Umsetzungshindernisse von spezifischen verkehrspolitischen Massnahmen (soziale Kosten und Nutzen im Verkehr) untersucht haben (z.B. Lundsgaard-Hansen 1993). Auch bestehen von Seiten der politikwissenschaftlichen Forschung einzelne Studien, die sich am Rande mit Fragen der Akzeptanz- und Vollzugstauglichkeit im Verkehrsbereich auseinandergesetzt haben (Klöti et al. 1993 sowie verschiedene Publikationen des IDHEAP). Allerdings fehlen bis heute breit angelegte und syntheseartige Studien, die generalisierbare Schlussfolgerungen und Erkenntnisse zur Akzeptanz und Umsetzung der einzelnen verkehrspolitischen Strategien, insbesondere der neueren Vorschläge einer nachhaltigen Verkehrspolitik, erlauben.

Ausgehend von dieser Problemstellung liegt die Absicht der vorliegenden Studie darin, folgende Fragestellungen einer vertieften Analyse zu unterziehen:

- Welches sind aufgrund politikwissenschaftlicher Erkenntnisse und vorhandener Praxiserfahrungen die ausschlaggebenden Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren für erfolgversprechende verkehrspolitische Strategien und Massnahmen in der Schweiz?
- Wo liegen die spezifischen Probleme bei der Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen durch die Stimmbürgerschaft einerseits, im Bereich der Umsetzung bzw. des Vollzugs andererseits?
- Wo liegen im Speziellen die Hindernisse und Chancen für eine erfolgreiche Verkehrspolitik?

Auf der Basis dieser drei Hauptfragen setzte sich unsere Untersuchung folgende Ziele:

- Die Erarbeitung einer Typologie, unter welchen Bedingungen verkehrspolitische Volksabstimmungen auf eine breite Akzeptanz bei der Stimmbevölkerung stossen.
- Die Erarbeitung der Bedingungen, unter welchen verkehrspolitische Strategien erfolgreich in der Umsetzung (bzw. im Vollzug) sind.
- Die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Umsetzung verkehrspolitischer Massnahmen.

Wir erstellen mit der hier präsentierten Analyse der Akzeptanz- und Vollzugshindernisse einer nachhaltigen Verkehrspolitik zunächst wissenschaftlich abgestützte Aufschlüsse über die Gründe der fehlenden Umsetzungsmöglichkeiten. Im weiteren können uns die Analysen aber auch die Handlungsspielräume und Strategien für eine erfolgreiche, d.h. eben auch in der Umsetzung wirksame und bei den politischen Entscheidungsträgern breit abgestützte Verkehrspolitik für die Zukunft aufzeigen.

1.2 Der Begriff der Akzeptanz

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz. Der Begriff der Akzeptanz ist in seinem Alltagsgebrauch sehr vage. Ist eine Massnahme akzeptiert, wenn sich eine Mehrheit der potenziell Betroffenen dafür ausspricht, oder ist sie es erst dann, wenn sich auch eine Mehrheit danach verhält? Während bei einem Urnengang die Akzeptanz relativ eindeutig anhand des Abstimmungsergebnisses gemessen werden kann, ist die Akzeptanzfrage im Vollzug diffuser. Als Unterscheidung der beiden Begriffsverständnisse bietet sich ein Rückgriff auf zwei unterschiedliche Akzeptanzkonzepte an.

Für die Messung der Akzeptanz in Abstimmungen verwenden wir im Folgenden das Begriffsverständnis der soziologischen Akzeptanzforschung, das sich an die Herrschaftsdefinitionen von Max Weber anlehnt: "Akzeptanz ist die Chance, für bestimmte Meinungen, Massnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Verständnis rechnen zu können" (Lucke 1995: 104). Der Akzeptanzgrad kann sich dem gemäss über den Erfolg einer Vorlage im Sinne einer Annahme oder einer Ablehnung durch die Mehrheit oder aber über die prozentuale Zustimmung der Stimmbevölkerung als differenzierteres Mass ausdrücken.

Der Akzeptanzgrad einer Massnahme im Vollzug dagegen lässt sich nicht mehr auf einfache Mehrheitsverhältnisse reduzieren. Schenk (2000) weist hier auf die zentrale Bedeutung der Sozialverträglichkeit hin als einem objektiven, nicht manipulierbaren Wert, der sich von der individuellen Einstellung, die subjektiv und damit manipulierbar bleibt, abhebt. Für die Analyse der Akzeptanz in der Umsetzung wird deshalb auf eine gekoppelte Definition zurückgegriffen, die mit Schenk (2000) als 'Akzeptabilität' bezeichnet werden kann: "Akzeptanz ist die Eigenschaft einer Innovation, bei ihrer Einführung positive Reaktionen bei Betroffenen zu erreichen. Sozialverträglichkeit ist die Eigenschaft einer Innovation, sich funktional in eine bestehende Sozialstruktur einpflanzen zu lassen (evolutionärer Wandel)" (Stoll 1998: 29). Bei der Akzeptabilität handelt es sich nun um die "objektive Bewertung der (gesellschaftlichen) Akzeptierbarkeit" (Schenk 2000). Die Analyse der Akzeptanz im Vollzug zielt in diesem Sinne auf die Einschätzung der Akzeptabilität von verkehrspolitischen Massnahmen und Programmen.

1.3 Theoretischer Ansatz und Leithypothese

Der vorliegende Bericht zeichnet sich durch drei Besonderheiten aus:

- Erstens richtet er sich mit der Untersuchung des Politikfelds 'Verkehr' an ein interdisziplinäres Publikum aus Wissenschaft und politischer Praxis, d.h. die Studie wendet sich nicht ausschliesslich nur an politologische Fachleute, sondern auch an verkehrspolitisch Interessierte aus Verwaltung, Parteien und Verbänden sowie an verkehrswissenschaftliche Experten;
- zweitens stehen im Mittelpunkt der Untersuchung zwei unterschiedlich ausgerichtete, bisher kaum miteinander verknüpfte Forschungsstränge der schweizerischen Politikwissenschaft, nämlich die Abstimmungs- und Vollzugsforschung;
- drittens stützt sich die Untersuchung auf die Verwendung und Nutzbarmachung ganz unterschiedlicher Quellen (politologische und verkehrswissenschaftliche Untersuchungen), Daten (Individual- und Aggregatdaten) und Methoden (Fallstudien, Korrelationen, Regressionen, Befragung, Evaluationssynthese, prospektive Evaluation).

Diese komplexe Ausgangslage lässt es sinnvoll und notwendig erscheinen, der Studie ein leicht verständliches und breites, gleichzeitig aber analytisch genügend erklärungskräftiges Theoriekonzept zugrunde zu legen. In Anlehnung an die Termini Polity, Politics und Policy sollen mit Hilfe institutionell-funktioneller, prozessorientierter (entscheidungstheoretischer) und inhaltlicher Erklärungsansätze Antworten auf die unter 1.1 gestellten Hauptfragen gefunden werden.

Politik, verstanden als die Lösung gesellschaftlicher Fragen ist ein komplexes System, dem der deutsche Sprachgebrauch nur zum Teil gerecht wird. Der Begriff der 'Politik' bezeichnet im Deutschen sowohl die Form wie die Inhalte als auch die verfolgten Strategien und Konflikte, die politische Prozesse kennzeichnen. Für die Erarbeitung und Systematisierung möglicher Erklärungsfaktoren betreffend der Akzeptanz politischer Vorschläge an der Urne und im Vollzug, wie es hier angestrebt wird, greifen wir deshalb auf die unterschiedlichen Dimensionen des Politikbegriffs gemäss dem angelsächsischen Sprachgebrauch zurück (Böhret et al. 1988: 3ff., Jegher 1999: 14ff., Nohlen 1991: 542ff.). Unter Verwendung der englischen Termini ergibt sich eine Differenzierung der wichtigsten Politikdimensionen, die sowohl hilfreich zur begrifflichen als auch zur analytischen Schärfung möglicher Einflussfaktoren auf die Zustimmung zu politischen Sachgeschäften während den unterschiedlichen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses sind.

Die drei im Folgenden verwendeten Politikdimensionen sind:

- **Polity** zur Kennzeichnung der Organisationsform und des Normengefüges, wie sie beispielsweise in der Verfassung und in den politischen Institutionen aufscheinen. Das zen-

trale Merkmal dieser Dimension ist die Ordnung im Sinne der Organisation von Politik und ihrer Verfahrensregeln.

- **Policy** zur Kennzeichnung der Inhalte, der Art und Weise der Bearbeitung der öffentlichen Angelegenheiten, der zu erbringenden Leistungen, der Problemlösung und ihrer Instrumente, wie sie sich in den Aufgaben und Zielen bzw. in den politischen Programmen finden. Das zentrale Merkmal ist die inhaltliche Gestaltung von Politik.
- **Politics** zur Kennzeichnung der Prozessebene, die sich durch Konflikte und Interessenkonkurrenz auszeichnet. Sie beinhaltet Interessen, Konflikte und Strategien der beteiligten Akteure und ist durch das zentrale Merkmal der Macht gekennzeichnet.

Zweck dieser Begriffsverwendung ist eine strukturierte und damit auch differenzierte Analyse der vorliegenden Fragestellungen. Zu jeder Politikdimension werden in den folgenden Analyseteilen jeweils separate Hypothesen aufgestellt und überprüft. Allerdings ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass nicht in allen Fällen eine befriedigende Zuordnung der möglichen Einflussfaktoren auf die drei Politikdimensionen möglich ist.

In Übereinstimmung mit einem Grossteil der zeitgenössischen politikwissenschaftlichen Forschung wird in der vorliegenden Studie davon ausgegangen, dass generell keiner der erwähnten Politikansätze vorrangig verwendet werden sollte, sondern alle drei Politikdimensionen (Form, Inhalt, Prozess) eine eigenständige Rolle für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen an der Urne und im Vollzug spielen. Den einzelnen Dimensionen kommt aber je nach Zeithorizont durchaus eine unterschiedliche Bedeutung zu. So ist zu vermuten, dass formale Merkmale der Politik (Polity) als geronnene und institutionalisierte Ergebnisse der politischen Vergangenheit das aktuelle Verhalten politischer Akteure eher indirekt kanalisieren und beeinflussen, während inhaltliche (Policy), insbesondere aber prozessuale (Politics) Kennzeichen der schweizerischen Verkehrspolitik als sichtbare und unmittelbar erfahrbare Dimensionen des politischen Alltags einen starken Einfluss auf die kurzfristigen verkehrspolitischen Entscheidungen der beteiligten Akteure ausüben, d.h. z.B. die Bürgerpräferenzen bei Volksabstimmungen direkt beeinflussen. Umgekehrt ist im Hinblick auf die längerfristige Akzeptanz bzw. Wirksamkeit verkehrspolitischer Umsetzungsmassnahmen davon auszugehen, dass Polity-Faktoren wie z.B. Merkmale der Verwaltungsorganisation und teilweise auch Policy-Elemente (z.B. Policy Design) eine wichtige Rolle im Vollzug spielen.

Zusammenfassend lautet unsere **forschungsleitende Grundhypothese** damit wie folgt: Während für den kurzfristigen Erfolg (bzw. die kurzfristige Akzeptanz) vor allem Politics-Faktoren wie die Konfliktkonstellationen der Akteure im politischen Entscheidungsprozess von grosser Bedeutung sind, kommt den Polity-Elementen wie den Organisationsstrukturen der Verwaltung eine wichtige Rolle für die langfristige Wirksamkeit zu. Policy-Faktoren wie z.B. die gewählten verkehrspolitischen Instrumente sind schliesslich für die kurz-, mittel-

und langfristige Akzeptanz wichtig, allerdings zu keinem Zeitpunkt von herausragender Bedeutung. Tabelle 1 fasst unsere Ausgangshypothese noch einmal kurz zusammen.

Tabelle 1: Die Bedeutung der drei Politikdimensionen für den Erfolg je nach Fristigkeit

<i>Bedeutung für Erfolg/Akzeptanz nach Zeithorizont</i>	Politics-Faktoren (Konflikte und Prozesse)	Policy-Faktoren (Inhalte und Instrumente)	Polity-Faktoren (Organisation und Strukturen)
Kurzfristig (Volksabstimmung)	XXX	XX	X
Mittelfristig (Vollzugsoutputs)	XX	XX	XX
Langfristig (Impacts/Outcomes)	X	XX	XXX

Legende

XXX: sehr wichtig für Erfolg/Akzeptanz

XX: wichtig für Erfolg/Akzeptanz

X: weniger wichtig für Erfolg/Akzeptanz

1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts

Die hier vorgestellte Untersuchung wurde in drei Schritten erarbeitet, indem erstens eine ausführliche Abstimmungsanalyse, zweitens eine Befragung in der Bevölkerung und drittens eine vertiefte Vollzugsstudie durchgeführt wurden. Der Aufbau des Berichts sieht wie folgt aus: In einer ersten Etappe wird die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen bei der Stimmbürgerschaft analysiert, in einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse der Befragung vorgestellt und drittens die Umsetzung (Vollzug) verkehrspolitischer Massnahmen untersucht. Abschliessend werden die Erkenntnisse in einer Synthese zusammengetragen und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Der **erste Teil zur Abstimmungsforschung** (Kapitel I "Akzeptanz an der Urne") besteht darin, anhand der vorliegenden Vox-Abstimmungsanalysen, des *Année Politique Suisse* (Quellenbuch zur schweizerischen Politik) und weiterer Sekundärdaten sowie ausführlicher Fallstudien die relevanten Erfolgsfaktoren verkehrspolitischer Volksabstimmungen der letzten 20 Jahre systematisch herauszuarbeiten und darauf aufbauend eine Typologie zu den Erfolgs- und Misserfolgskontexten verkehrspolitischer Volksabstimmungen zu erstellen. Bei dieser Vollerhebung verkehrspolitischer Vorlagen stehen Inhalt, Rechtsform und Abstraktionsgrad (bzw. Prädispositionsgrad) der Abstimmungsvorlage, im Abstimmungsgegenstand vorgesehene verkehrspolitische Instrumente, Konfliktkonstellationen und Mehrheitsverhältnisse im Parlament, Abstimmungsparolen der Parteien und Verbände sowie der Verlauf der

Abstimmungskampagnen im Mittelpunkt. Die erarbeiteten Ergebnisse werden in einer zweiten Vollerhebung, diesmal aller kantonalen Abstimmungen, überprüft und ergänzt. Für diesen Untersuchungsteil zeichnen Marc Bühlmann und Adrian Vatter verantwortlich.

In einem **zweiten Teil der Untersuchung** (Kapitel II "Akzeptanz in der Bevölkerung") soll es darum gehen, die Erfahrungen aus den beiden vergangenen Jahrzehnten durch **neue Umfrageergebnisse** bei der Stimmbürgerschaft zu ergänzen und zu präzisieren. Durch eine Bevölkerungsbefragung werden der Aktualitätsbezug hergestellt und konkrete Hinweise auf die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen nachhaltiger Entwicklung für die Ausrichtung einer zukünftigen Verkehrspolitik gewonnen. Ziel sind die Erlangung von Kenntnissen über die aktuelle Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen nachhaltiger Entwicklung bei der Stimmbürgerschaft und Modifikation bzw. Erweiterung der erwähnten Typologie. Der zweite Untersuchungsteil wurde von Markus Maihach unter Mitarbeit von Daniel Peter verfasst.

Der **dritte Teil der Untersuchung** (Kapitel III "Akzeptanz im Vollzug") beinhaltet schliesslich die **prospektive Evaluation des Vollzugs** ausgewählter verkehrspolitischer Massnahmen. Hinter dieser Vorgehensweise liegt die Idee, dass für die Neugestaltung oder Änderung einer Massnahme eine Evaluation der Wirksamkeit bisheriger Massnahmen Hinweise über Wirkungsverläufe geben kann. In so genannten Evaluationssynthesen können bestehende Resultate und Erfahrungen aufgearbeitet werden, die in verwandten Gebieten mit dem in Aussicht gestellten Instrumentarium gemacht wurden und im Idealfall "vorprogrammierte Vollzugsdefizite" (Knoepfel/Weidner 1982: 92) abgewendet werden. In einem ersten Schritt wird deshalb die bestehende Vollzugsforschung im Bereich der raumwirksamen Politiken, insbesondere der Verkehrspolitik, systematisch aufgearbeitet mit dem Ziel der Erarbeitung erfolgs- und nicht-erfolgsversprechender Faktorkonstellationen. Untersucht werden dabei die Wirkungsfaktoren der Vollzugsorganisation (Behördenarrangement: Grösse einer Verwaltung, der Zentralisierungs- und Hierarchisierungsgrad ihrer Organisation, ihre Ressourcen sowie ihr Professionalisierungsgrad), der Vollzugsprogramme (Policy Design) sowie der Konfliktkonstellationen (Politics). Aufgrund dieser Ergebnisse werden in einem zweiten Schritt Massnahmenvorschläge aus NFP 41-Projekten zum Freizeitverkehr, zur Koordination von Raumordnung und Verkehr sowie zum Kombinierten Güterverkehr prospektiv evaluiert. Für den dritten Untersuchungsteil zeichnet Fritz Sager verantwortlich.

Im **letzten Teil des Berichts** (Kapitel IV "Synthese") werden schliesslich die Erkenntnisse der vorhergehenden Etappen zusammengeführt und im Rahmen einer abschliessenden **Synthese** konkrete Handlungsempfehlungen für erfolgreiche Umsetzungsstrategien verkehrspolitischer Massnahmen einer nachhaltigen Entwicklung formuliert. Die Synthese wurde von Adrian Vatter unter Mitarbeit der anderen Autoren verfasst. Die Gesamtleitung der Studie lag bei Adrian Vatter.

I. AKZEPTANZ AN DER URNE

Zwischen 1977 und 1999 hatte die Schweizer Stimmbevölkerung über 27 Abstimmungsvorlagen mit verkehrspolitischen Inhalt an der Urne zu befinden. Die Vorlagen wiesen dabei ein breites Spektrum an Inhalten und Zielen auf. Dieses reichte vom Ausbau contra Einschränkung des Strassenverkehrs über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs bis hin zu Bestimmungen zur Verwendung des Benzinzolls. Neben den verkehrspolitischen Zielen wiesen die Vorlagen auch finanzpolitische und ökologische, aber auch integrationspolitische oder wirtschaftspolitische Ziele auf, die mit den unterschiedlichsten vorgeschlagenen Instrumenten erreicht werden sollten. Die verschiedenen verkehrspolitischen Vorlagen – es handelt sich um elf Volksinitiativen, neun obligatorische und sieben fakultative Referenden – erhielten von den relevanten politischen Akteuren unterschiedlichen Suktors und weckten bei der Stimmbürgerschaft unterschiedliche Einstellungen. Verschiedene ökonomische, gesellschafts- und verkehrspolitische Rahmenbedingungen bildeten jeweils das Umfeld für die Entscheidungsprozesse.

All diese Faktoren wirkten sich unterschiedlich auf das Abstimmungsergebnis der einzelnen verkehrspolitischen Vorlagen aus. Jede Vorlage wies in der Bevölkerung – in Abhängigkeit der unterschiedlichen Auswirkungen der verschiedenen Faktoren – einen unterschiedlich hohen Grad an Akzeptanz auf, der sich jeweils an der Höhe des Ja-Stimmen-Anteils, den eine Vorlage erzielte, ablesen lässt.

Im untersuchten Zeitraum sind wichtige verkehrspolitische Vorlagen in der Volksabstimmung gescheitert (z.B. die Vorlage zur Koordinierten Verkehrspolitik 1988) oder haben die plebiszitäre (Volksmehr) bzw. die föderale (Ständemehr) Hürde nur knapp übersprungen. Generell erweist sich der Souverän im System der halbdirekten Demokratie als wichtiger Veto-Spieler, ohne dessen Zustimmung Reformbemühungen in der Verkehrspolitik kaum möglich sind. Um in Zukunft genügend Handlungsspielraum für die Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik zu erhalten, ist es deshalb wichtig, die einzelnen Faktoren für Erfolg oder Misserfolg verkehrspolitischer Volksabstimmungen zu kennen.

Im Zentrum dieses Untersuchungsteils steht die Frage, welche Faktoren auf welche Weise die Akzeptanz von verkehrspolitischen Abstimmungen bei der Stimmbevölkerung beeinflussen. Ziel ist es, die unterschiedliche Höhe an Akzeptanz bei den verschiedenen verkehrspolitischen Abstimmungen von 1977 bis 1998 zu erklären und eine Typologie zu erarbeiten, die aufzeigt, unter welchen Bedingungen verkehrspolitische Volksabstimmungen auf eine breite Akzeptanz bei der Stimmbevölkerung stossen. Akzeptanz wird dabei verstanden als Anteil Ja-Stimmen bei einer Abstimmung.

In einem ersten Schritt werden verschiedene Theorien und Prädiktoren aus der schweizerischen Abstimmungsforschung hergeleitet. Jene Variablen, die sich für die Analyse verkehrspolitischer Abstimmungen besonders eignen und für die eine befriedigende Datenbasis verfügbar ist, werden in einem zweiten Schritt mit Hilfe verschiedener Theorien aus der Abstimmungs- und Wahlforschung mit Hypothesen unterlegt und operationalisiert.

Mit Hilfe dieses Variablensets werden die 27 Verkehrsabstimmungen analysiert. Dabei bieten verschiedene VOX-Analysen die Basis für eine Sekundärauswertung¹. Für die Bestimmung der einzelnen Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren werden neben den VOX-Analysen das *Année Politique Suisse* (Quellenbuch zur schweizerischen Politik) und verschiedene ausführliche Fallstudien (z.B. Buob 1989, Linder et. al 1988, Maibach et al. 1999) herangezogen. Eine ausführliche Beschreibung aller Abstimmungsprozesse (Entstehung, Kampagne, Nachbetrachtung) findet sich im Anhang 1.

In einem dritten Schritt wird der Einfluss der einzelnen Faktoren auf den Akzeptanzgrad mit verschiedenen statistischen Methoden (bivariate und multivariate Regressionsanalyse) analysiert und näher erläutert. Es fällt dabei auf, dass sich die Kantone bezüglich Akzeptanzgrad und Stimmbeteiligung stark unterscheiden. Im nächsten Teilkapitel wird deshalb das unterschiedliche Abstimmungsverhalten der Kantonsbevölkerungen bei den nationalen Verkehrsabstimmungen analysiert.

Mit Hilfe einer Analyse von rund 160 kantonalen Verkehrsabstimmungen werden die gefundenen Resultate im letzten Teil auf der subnationalen Ebene überprüft. Ein Querschnittvergleich der Kantone bezüglich kantonalen Verkehrsabstimmungen bildet den Abschluss dieses Untersuchungsteils.

Die Gliederung der einzelnen Kapitel folgt den drei in der politikwissenschaftlichen Forschung unterschiedenen Dimensionen Policy, Politics und Polity, wie sie im Einleitungskapitel vorgestellt wurden. Bei der Policy-Dimension handelt es sich vor allem um Inhalte der Politik. Beispielsweise spielen hier verschiedene Merkmale wie etwa die Art der Instrumente einer Verkehrsvorlage eine Rolle. Um Politikprozesse und -konflikte geht es in der Politics-Dimension. Wie sieht die Kampagne vor einer Abstimmung aus, was gibt es für Parteienkoalitionen, welche Konflikte bestehen im Parlament? Die Polity-Dimension umfasst die Strukturen der Politik. Darunter sind etwa die institutionellen Rahmenbedingungen einer Vorlage zu zählen (Nohlen 1991: 542-545). Nicht in jedem Fall sind aber die Zuordnungen der Parameter zu den drei Politikdimensionen eindeutig und unproblematisch. So ordnen wir

¹ Die VOX-Analysen sind vertiefte Abstimmungsanalysen, die in abwechselnder Reihenfolge an den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich seit 1977 regelmässig zu jedem Urnengang durchgeführt werden. Mittels repräsentativer Nachbefragungen werden die Einstellungen und Motive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für das Abstimmungsverhalten ermittelt.

beispielsweise Hypothesen der exogenen Rahmenbedingungen der Polity-Dimension zu. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Kohärenz mit den anderen Untersuchungsteilen haben wir aber darauf verzichtet, weitere Unterscheidungsdimensionen einzuführen.

2 Theorien und Prädiktoren in der schweizerischen Abstimmungsforschung

Die Schweiz ist das einzige Land, in welchem auf nationaler Ebene regelmässig Volksabstimmungen stattfinden. Die bestehenden Studien im Bereich der Forschung sind deshalb sehr stark auf die Schweiz bezogen und stammen praktisch durchwegs von hiesigen Autoren. Einige Theorien und Modelle werden dabei teilweise auch aus der internationalen Wahlforschung abgeleitet, die in der Politikwissenschaft einen hohen Stellenwert einnimmt.

Im folgenden Kapitel werden Theorien zur Abstimmungsforschung beschrieben und verwendete Bestimmungsfaktoren herausgefiltert, die sich für den Erfolg oder den Misserfolg von Abstimmungsvorlagen als wichtig erwiesen haben. Wie einleitend ausgeführt, werden diese Bestimmungsfaktoren den drei Dimensionen Policy, Politics und Polity zugeteilt, wobei die Interpretation dieser drei Dimensionen hier oft weiter gefasst wird, als üblich.

2.1 Variablen der Policy-Dimension

2.1.1 Haupt- und Nebenziele bzw. Perzeption der Vorlage

In Abstimmungen haben die StimmbürgerInnen die Möglichkeit, ihre Präferenzen zu äussern. Diese Präferenzen werden gebildet, nachdem die Inhalte und Ziele einer Vorlage wahrgenommen worden sind. Ob diese Ziele tatsächlich von der Vorlage beabsichtigt sind oder lediglich von einem der beiden Lager (pro oder contra Vorlage) in der Abstimmungskampagne so vermittelt werden, spielt vorderhand eine untergeordnete Rolle. Je nach (wahrgenommenen) Zielen einer Abstimmungsvorlage sind unterschiedliche Abstimmungsergebnisse zu erwarten. Longchamp (1990) zeigt beispielsweise auf, dass Verkehrsvorlagen, die als regulativ thematisiert werden, unterschiedliche Abstimmungsergebnisse in der deutschsprachigen und französischsprachigen Schweiz zur Folge haben. Kriesi et al. (1996: 94) weisen ebenfalls unterschiedliche Auffassungen in den Sprachregionen nach: „Die beiden lateinischen Minderheiten neigen stärker als die Deutschschweizer dazu, sozialdemokratische und föderalistische Werte zu befürworten, und die Tessiner erweisen sich als ganz besonders konservativ.“

2.1.2 Andere Vorlagen

Die Untersuchung von Hübeline (1948) gehört zu den Frühwerken der schweizerischen Abstimmungsforschung. Er beobachtet die interessante Gegebenheit, dass es sehr häufig zu

gleichlautenden Ergebnissen bei gleichzeitig durchgeführten Abstimmungen kommt. Und zwar deckt sich das Abstimmungsergebnis aller Vorlagen mit jenem der "Hauptvorlage".

Ob dieser Befund auch 50 Jahre später aufrecht erhalten werden kann, ist fraglich. Allerdings dürfte es für die Vorlage wichtig sein, ob sie in einer "Multipack-Abstimmung" Haupt- oder Nebenvorlage ist. Papadopoulos und Joye (1994) greifen diese Frage wieder auf. Die "Motor-Vorlage" ist bei ihnen jene, welche am wenigsten ungültige oder/und fehlende Stimmen aufweist. Der Inhalt der begleitenden Vorlagen dürfte für den Ausgang der zu untersuchenden Verkehrsvorlage einen wichtigen Einfluss haben.

Linder et al. (1988) leiten bei ihrer Analyse der Volksabstimmung über die Koordinierte Verkehrspolitik (KVP) unter anderem ab, dass die Themenkombination am Abstimmungssonntag² einer Annahme der KVP-Vorlage zumindest nicht förderlich war.

2.1.3 Instrumente

Mehrfach ist untersucht worden, wie unterschiedliche Instrumente im Politikvollzug zu verschiedenen Resultaten führen können. Hier wird untersucht, ob die verschiedenen Instrumente, mit welchen ein politisches Ziel erreicht werden soll und die einen wichtigen Teil des Inhaltes einer Abstimmungsvorlage bilden, zu unterschiedlichen Abstimmungsentscheiden führen. So könnte argumentiert werden, dass ein Obligatorium deshalb abgelehnt wird, weil es sich um ein „Zwangsinstrument“ handelt. Tatsächlich scheint bei der Abstimmung über das Sicherheitsgurtenobligatorium von 1980 der grösste Teil der Gegnerschaft das Bundesgesetz deshalb abgelehnt zu haben, weil das Gurtenobligatorium „die persönliche Freiheit“ (VOX-Analyse zur Abstimmung vom 30.11.1980: 6) zu stark einschränke.

Als mögliche Instrumente nennen Kissling-Näf und Wälti (1999: 672 - 673) die folgenden:

- **persuasive Instrumente:** wirken via Informationskampagnen (z.B. Aidsprävention). Diese Instrumente kommen in eidgenössischen Abstimmungsvorlagen nicht vor, weil damit meist keine rechtlichen Verpflichtungen verbunden sind.
- **Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen:** Güter, die vom privaten Markt nicht ausreichend produziert werden, sollen vom Staat (aus öffentlichen Mitteln, d.h. durch Steuern oder Abgaben) finanziert werden; Verhaltensänderung wird via Beeinflussung des Angebots angestrebt.
- **Anreize:** finanzielle Mittel, mit deren Hilfe versucht wird, bei den Zielgruppen Verhaltensänderungen auszulösen (Abgaben, Lenkungssteuern, Subventionen).

² Gleichzeitig mit der KVP wurde am 12. Juni 1988 über die „AHV-Initiative“ abgestimmt.

- Gebote und Verbote: regulative Programme, welche Verhaltensweisen von Zielgruppen steuern sollen, wobei die Voraussetzung für ihr Funktionieren die Akzeptanz der Zielgruppen ist.

Hier muss zusätzlich der Zahler- und Nutzerkreis näher definiert werden. So dürfte beispielsweise eine Abgabe für mit dem Auto gefahrene Kilometer bei AutofahrerInnen auf Widerstand stossen, bei BenutzerInnen öffentlicher Verkehrsmittel hingegen eher auf Zustimmung.

Kummer (1995: 346) kommt zum Schluss, dass die Erfolgchancen auch abhängig sind von der Charakteristik des Entscheidungsgegenstandes: Herrscht kein Zwang, d.h. ist das erwünschte Verhalten freiwillig, so sind die Erfolgchancen dann hoch, wenn es sich um eine heterogene Kostenträgerschaft handelt. Dies ist – laut Kummer – bei Subventionen, bei staatlichen Investitionen und bei Erweiterungen des Handlungsspielraumes der Fall. Ist das erwünschte Verhalten nicht oder nur teilweise freiwillig, herrscht also ein Zwang, so sind die Erfolgchancen im Gegenteil dann hoch, wenn es sich um eine homogene Kostenträgerschaft handelt. Dies tritt ein bei investitionsauslösenden und/oder innovationsfördernden Wirkungen des Gegenstandes, bei Status-Quo-Anliegen, territorial begrenzten Kosten und bei Entscheidungsgegenständen, die keine negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen haben.

2.1.4 Prädisponiertheit / Komplexitätsgrad der Vorlage (Vorbestimmtheit)

Der Begriff Prädisponiertheit wird in der Abstimmungsforschung uneinheitlich verwendet. Linder (1999a) unterscheidet zunächst zwischen prädisponierten und nicht prädisponierten Vorlagen. Während bei ersteren die Werthaltungen in der Stimmbürgerschaft klar sind, ist dies bei letzteren nicht der Fall. Aus diesem Grund können – so die Theorie – unentschlossene UrnengängerInnen bei nicht prädisponierten Vorlagen "von aussen" eher beeinflusst werden.

Für Hertig (1984) und auch für Matter (1991) wirken im Abstimmungskampf die einzelnen Akteure (Behörden, Parteien, Interessenorganisationen, Medien) auf Werthaltungen der StimmbürgerInnen. Prädispositionen werden geweckt, verstärkt – sie müssen also auf jeden Fall vorhanden sein – oder gar verändert. Hertig (1983) stuft die Chancen für einen Meinungsumschwung dabei vor allem bei jenen Vorlagen als hoch ein, die ein neues Thema auf das politische Parkett bringen. Seitz (1997) bringt ein wenig Ordnung in die Diskussion. Er unterscheidet zwischen stabil prädisponierten Vorlagen (die Abstimmungskampagne kann als Verstärkerin der vorhandenen Werte dienen oder die StimmbürgerInnen mobilisieren), labil prädisponierten Vorlagen (die Kampagne dient als Überzeugerin von Unentschlossenen, indem sie möglichst Prädispositionen ins Spiel bringt, egal ob sie mit dem Thema zu tun haben oder nicht) und teilweise prädisponierten Vorlagen (als häufig vorkommendem Mischty-

pus). Longchamp (1991: 316) spricht von Vorbestimmtheit einer Abstimmung: Je nach Ausmass der Vorbestimmtheit nimmt die Bedeutung der Kampagne, deren Hauptaufgabe es ist, Komplexität zu reduzieren, vor der Abstimmung zu. Er unterscheidet zwischen nicht vorbestimmten, labil vorbestimmten und vollständig vorbestimmten Sachabstimmungen. Nicht vorbestimmt ist eine Vorlage dann, „wenn das Thema kaum alltägliche Bezüge aufweist; wenn es komplex, mehrschichtig und nur schwer verständlich ist, wenn es nicht automatisch eine hohe Betroffenheit auslöst und wenn es keine Verhaltensänderung anspricht.“

2.1.5 Kosten, Nutzen, Betroffenheit

Kummer (1995) stellt in seiner Untersuchung zu den Erfolgchancen der Umweltbewegung die Hypothese auf, dass sich eine Forderung besser durchsetzen lässt, wenn die Träger der Kosten dieser Forderung nicht oder praktisch nicht organisations- und konfliktfähig sind. Kummer spricht in diesem Fall von einer heterogenen Kostenträgerschaft. Wenn die Forderung überdies Nebennutzen aufweist, so ist ihr eine noch höhere Erfolgchance zuzutrauen. Zusätzlich zu diesen Faktoren kann argumentiert werden, dass eine Vorlage eher angenommen wird, wenn der Zahlerkreis mit dem Nutzerkreis identisch ist.

Moser (1987: 169) untersucht kantonale Volksinitiativen unter anderem mit Hilfe des Kriteriums der „Betroffenheit“. Es soll Aufschluss geben, „welche demographischen oder territorialen Teile von den Auswirkungen der Initiativen berührt werden.“ Moser unterscheidet fünf Kategorien von Betroffenheit: (1) Allgemeinheit, abstrakt, (2) alle Teile der Bevölkerung, individuell, (3) nur bestimmte Teile der Bevölkerung, (4) ganzes Gültigkeitsgebiet der Regelung und (5) nur Teile des Gültigkeitsgebiets der Regelung.

Ähnlich argumentiert Vatter (1994a). Er stellt die Hypothese auf, dass die Grösse der räumlichen Distanz zum Abstimmungsgegenstand die Stärke der Ablehnung einer Abstimmungsvorlage beeinflusst, was sich an fünf von sechs untersuchten Vorlagen bestätigt.

2.1.6 Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und Volksabstimmung

Da der Bundesrat vor 1997 mit der Festlegung des Abstimmungstermins für Volksbegehren nach Belieben zuwarten konnte³, äussert Linder (1999a: 249) die Vermutung, dass die Regierung damit die Möglichkeit zu einer „Verschleppungstaktik“ wahrgenommen hat, um „Volksbegehren in der Warteschublade auskühlen zu lassen.“ Wir nehmen entsprechend an, dass die unterschiedliche Zeitdauer zwischen Einreichung einer Vorlage (bzw. Schlussabstim-

³ Seit 1997 muss der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Einreichung der Initiative eine Botschaft vorlegen. Die parlamentarische Behandlung muss innerhalb von zweieinhalb Jahren nach Einreichung des Volksbegehrens abgeschlossen sein und die Volksabstimmung spätestens neun weitere Monate später stattfinden.

mung im Parlament bei Referenden) und der Volksabstimmung eine Auswirkung auf den Abstimmungsausgang hat. Bei den von Moser (1987: 171) untersuchten Initiativen auf Kantonsebene zeigt sich, dass „der durchschnittliche Ja-Stimmenanteil pro Zeitraum (...) für den Bereich 0-6 Monate den höchsten Wert“ ergibt. Moser führt dies darauf zurück, dass die Initianten in der Regel mit ihren Forderungen Begehren aufgreifen, welche eher aktuell sind und deshalb schnell zur Entscheidung gebracht werden sollten.

2.1.7 Eingereichte Unterschriftenzahl bei Initiativen und Referenden

„Die Lancierung einer Volksinitiative oder eines Referendums (...) kann an der mangelnden Attraktivität des Themas (...) scheitern.“ Aufgrund dieser Beobachtung von Linder (1999a: 268) liegt die Vermutung nahe, dass die Anzahl der eingereichten Unterschriften bei einer Initiative oder bei einem Referendum einen guten Indikator für die Attraktivität eines Themas darstellt. Diese wirkt sich schliesslich auch auf das Abstimmungsergebnis aus, indem ein attraktives Thema stärker mobilisiert und unter Umständen im Falle der Initiative auch höheren Zuspruch oder im Falle des Referendums höhere Ablehnung erfährt.

2.1.8 Weitere Variablen im Bereich Policy

Die nachfolgend aufgeführten Prädiktoren finden aus Gründen der Datenverfügbarkeit in der nachfolgenden Studie keinen Eingang. Der Vollständigkeit halber seien sie hier trotzdem kurz genannt.

Kriesi (1994) erwähnt, dass das Ausmass des Vertrauens der Stimmbürgerschaft in die Behörden (und die Befolgung der vorgegebenen Parole) von der Komplexität der Vorlage abhängt. Er unterscheidet fünf verschiedene Verkehrsvorlagen nach Gütern. Der Anteil an Unentschlossenen bei Vorlagen, welche positionelle oder öffentliche Güter zum Inhalt haben, ist grösser als bei Vorlagen, welche materielle oder individuelle Güter zum Inhalt haben. Vorlagen mit öffentlichen Gütern lösen zudem mehr Schwierigkeiten aus, sich eine eigene Meinung zu bilden, als solche mit positionellen oder materiellen/individuellen Gütern. Kriesi (1994: 38) bezieht auch die Medientauglichkeit einer Vorlage in seine Untersuchung mit ein. Er stellt die Vermutung auf, dass es einzelne Vorlagen einfacher haben, in den Medien präsent zu sein. Vor allem Vorlagen, „qui resonnent bien avec des thèmes culturels plus larges, avec des mythes et les symboles de l'héritage culturel (...), avec les mythes profonds de la ‚Suisse‘.“ In Anlehnung an Kriesi kann die Vermutung gewagt werden, dass prädisponierte Vorlagen eine höhere Chance haben, in den Medien eingehend behandelt zu werden.

Linder (1999a: 252) entwirft ein Modell zur „Risikoabwägung beim Referendum“, in welchem er theoretisch herleitet, dass die Erfolgchance einer Abstimmungsvorlage um so höher ist, je näher ihr Anliegen beim Status Quo liegt. Dies gilt einerseits für Initiativen, anderer-

seits aber auch für Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Das Referendum wird eher ergriffen, wenn die Vorlage viel Veränderung verlangt, das neue Gesetz also weit weg vom Status Quo liegt. Auch Kummer (1995) greift diesen Gedanken auf und baut ihn in sein Modell der Erfolgchancen der Umweltbewegungen ein. Hat die Forderung keine "gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen", so sind die Erfolgchancen höher.

2.2 Variablen der Politics-Dimension

2.2.1 Akteure

Die Untersuchung, die die Akteure des Abstimmungsprozesses orten und behandeln, erwähnen die Behörden (Bundesrat, Parlament, teilweise Verwaltung), die Parteien und Interessenorganisationen, sowie die Medien (vgl. z.B. Linder 1999a, Trechsel 1999). Im folgenden wird näher auf diese Akteure und ihre möglichen Informationskanäle eingegangen.

2.2.1.1 Behörden

Bundesrat und Parlament geben jeweils vor einer Abstimmung eine Empfehlung ab. Diese ist seit den 70er Jahren im Bundesbüchlein abgedruckt und wird allen Haushalten zugesandt. Mitglieder des Bundesrats nahmen in den letzten Jahren auch vermehrt an der öffentlichen Diskussion teil (Auftritte in der Fernsehsendung "Arena" etc.).

Laut Trechsel (1999) bezeichnen 17% der von VOX befragten SchweizerInnen die Empfehlung des Bundesrates als wichtigste Orientierungsgrösse für ihre Entscheidung. Trechsel beobachtet weiter, dass die Behörden in der Schweiz kein Kontrolldefizit haben. Die permanenten politischen Akteure üben im Gegenteil einen ziemlich starken Einfluss auf die Stimmbürgerschaft aus: Zwischen 1947 und 1995 stimmte die Entscheidung des Volks in 77% aller Abstimmungsvorlagen mit der Empfehlung der Elite (Bundesrat und Parlament) überein. Hertig (1983) findet 16 Jahre früher gegenteilige Resultate. Er ist skeptisch, was die Befolgung der magistralen Empfehlung anbelangt. Seine Untersuchung zeigt, dass nur eine Minderheit der Befragten die Empfehlung des Bundesrates überhaupt kennt, geschweige denn befolgt.

2.2.1.2 Parteien

Den Parteien der Schweiz wird immer wieder eine gewisse Zweitrangigkeit attestiert. Tatsächlich zeigen Studien, dass der Einfluss der Parteien auf den Entscheidungsprozess gering zu sein scheint. In der Studie von Trechsel (1999) sind es 16% der Befragten, die sich an der

Haltung der Parteien orientieren. Allerdings üben die Parteiparolen einen schwachen Einfluss aus. Nur gerade 6% der Befragten orientieren sich laut Trechsel daran.

Gemäss Kriesi (1994: 64) haben die Parteien einen schwachen Einfluss. Er nennt Resultate einer Umfrage, die in der Zeitschrift *l'Hebdo* (édition spéciale du 7 décembre 1992) nach dem EWR-Nein erschien: "Des connaissances ou des amis ont constitué des sources d'influence encore plus importantes que les médias (pour 24% des interviewés). Suivent le Conseil fédéral (17%), les groupes d'intérêts (14%) et, plus loin, les partis politiques (3%)."

2.2.1.3 Interessenorganisationen

Interessenorganisationen scheinen einen stärkeren Einfluss auf die Meinungsbildung zu haben als die Parteien. In einer Tabelle, in der die Akteure des Entscheidungsprozesses nach Anzahl Nennungen bezüglich "wichtigster Standpunkt für eine Entscheidung" geordnet sind, nimmt bei Trechsel (1999: 574) die Kategorie "Andere" mit 31% den höchsten Wert an. Unter "Andere" versteht Trechsel "Ad-hoc-Gruppierungen, Kirchen, Interessenorganisationen etc., welche nur bei einzelnen Abstimmungen in Erscheinung traten." Hierunter fallen – für die vorliegende Untersuchung nicht unwesentlich – auch ACS und TCS. Auch Linder (1999a) attestiert den Verbänden im Abstimmungskampf eine wichtigere Rolle als den Parteien, da sie eher auf besondere Interessenlagen zugeschnitten sind.

Einen wichtigen Beitrag bezüglich der Rolle von Interessenorganisationen bei wirtschaftspolitischen Volksabstimmungen liefert Schneider (1985). Er zeigt auf, dass nicht die Parteiparolen, sondern die Parolen der Verbände (genauer: SBV und SGB) einen signifikanten Einfluss auf Abstimmungsergebnisse von Vorlagen mit wirtschaftspolitischem Inhalt haben. In vorliegender Arbeit wird untersucht, ob diese Aussage auch auf die "Verkehrsverbände" ACS, TCS, VCS, ASTAG usw. zutrifft, wenn man nur die Verkehrsvorlagen betrachtet.

2.2.1.4 Medien

Die Medien haben eine mehrfache Funktion:

- Sie sind einerseits eigenständiger Akteur, indem sie Informationen zurückhalten (gate keeper) oder fördern (agenda setter). Die Medien können in ihren redaktionellen Teilen auch aktiv in das Geschehen eingreifen, zum Beispiel durch eigene Stellungnahmen oder auch Abstimmungsempfehlungen.
- Des weiteren dienen die Medien den beiden anderen Akteuren als Bühne. Die Regeln des politischen Marktes bevorzugen dabei jene Beteiligten, die ihre Schauspielkunst am publikumswirksamsten darzustellen vermögen. Wuerth (1999: 363) spricht von den Medien, die „als willkommene Multiplikatoren das der Politik inhärente Spektakel übernehmen.“

- In ihrem Werbeteil bilden die Medien überdies Propaganda ab, welche von Parteien oder Interessenorganisationen (auch überparteilichen Komitees etc.) dort platziert werden.

Nicht nur Kriesi (1994) schreibt den Medien (vor allem Redaktionsteil) eine grosse Wichtigkeit im Entscheidprozess zu (siehe auch Abschnitt 2.2.2.3)

2.2.2 Informationskanäle

Die politischen Akteure gelangen mittels verschiedenen Informationskanälen mit ihren Empfehlungen, Parolen, Stellungnahmen etc. an die StimmbürgerInnen. Es ist von Interesse, ob, wie, in welchem Umfang, in welcher Häufigkeit etc. die Stimmbürgerschaft die einzelnen Informationskanäle zu ihrer Orientierung heranziehen. Hinter diesem Interesse steht die Überlegung, dass die einzelnen Informations- und Überzeugungsinstrumente Auswirkungen auf die Entscheidungen der UrnengängerInnen haben können.

Bei den ausgewählten und in der Literatur behandelten Informationskanälen handelt es sich um das Bundesbüchlein, die Parolen und Werbeanstrengungen von Parteien und Interessenorganisationen sowie die Medien.

2.2.2.1 Bundesbüchlein (Informationskanal der Behörden)

Seit 1978 gelangen die Behörden mit offiziellen Erläuterungen mittels Bundesbüchlein an die Stimmbürgerschaft. Dieses wird zusammen mit den Abstimmungsunterlagen versandt. Sowohl Kriesi (1994) wie auch Trechsel und Sciarini (1998) messen dem Bundesbüchlein recht grosse Bedeutung zu. Laut Kriesi (1994: 59) spielen die bundesrätlichen Informationen und Empfehlungen nicht nur eine wichtige Rolle als Informationsmedium, sondern "(...) la brochure officielle du Conseil fédéral (a) également le plus souvent un impact sur le résultat du scrutin." Von 21 untersuchten Abstimmungen hatte das Bundesbüchlein elfmal einen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung. Im von Trechsel und Sciarini (1998) untersuchten VOX-Datenmaterial gaben rund 60% der Befragten an, dass sie die "Abstimmungserläuterungen" als Informationsquellen benutzten.

Bundesräte verhelfen in letzter Zeit mit ihrem Namen einzelnen Abstimmungsvorlagen zu mehr Gewicht, indem sie in den Medien auftreten (z.B. „Arena“). Mätter (1991) zählt denn auch PolitikerInnennamen als Aushängeschilder zu einer Ressource für eine erfolgreiche Kampagne. Es wurde jedoch noch nie untersucht, wie stark die "Werbung" durch hekannte PolitikerInnen (z.B. eben BundesrätInnen) eine Abstimmungsentscheidung beeinflussen kann.

2.2.2.2 Parolen, Werbung durch Parteien und Interessenorganisationen

Anhand der Parteiparolen werden verschiedene Variablen aus dem Bereich Politics gemessen (Konfliktgrad, Konfliktstärke, Koalitionen etc.). Die Parolen der Parteien können aber durchaus auch selber als wichtige Entscheidungsgrundlage dienen. Mit ihren Parolen versuchen die Parteien, ihre Anhängerschaft zu überzeugen. Dabei ist das in der Schweiz recht häufige Abweichen der Kantonalsektionen mit zu berücksichtigen. Verschiedene Studien untersuchen die Wirkung der Parolen.

So messen beispielsweise Linder et al. (1988) den Parolen eine meinungsbildende Funktion bei, weil die Berichterstattung zur Parolenfassung einer Partei der Abstimmungsvorlage zu positiven oder negativen Schlagzeilen in den Medien verhelfen kann. Linder (1999a) wie auch Hertig (1983) erwähnen die Parteiparolen als wichtige Entscheidungsgrundlagen. Schneider (1985) bezieht die Partei- und Verbandsparolen in sein Modell mit ein, mit welchem er Resultate von wirtschaftspolitischen Abstimmungen zu immerhin 69% erklären kann. Die Partei- und die Verbandsparolen (mit Ausnahme von SGB und SBV) für sich genommen, haben jedoch keinen signifikanten Einfluss. Interessant ist die Idee von Hertig (1984). Er unterteilt die Stimmbürgerschaft in drei Gruppen: Die erste Gruppe bezieht aus Kostengründen ihre Informationen von nahestehenden Organisationen wie Parteien, Bundesrat und Interessenorganisationen (*homo oeconomicus*). Die zweite Gruppe zeigt erworbene Wertmuster, die durch die verschiedenen Informationskanäle (Medien, Bundesbüchlein, Propaganda) geweckt werden sollen (*homo sociologicus*). Die dritte Gruppe sammelt in der deliberativen Phase ihre Informationen von verschiedenen Informationskanälen (*homo politicus*). Zumindest bei der Gruppe der *homini oeconomici* spielen die Partei- und Verbandsparolen also eine nicht zu vernachlässigende Rolle.

Auch Hug (1994b) misst den Parteiparolen eine gewisse Wichtigkeit bei. Er vermutet, dass mindestens 40 bis 50% der StimmbürgerInnen von den Parteiparolen (direkt oder indirekt) beeinflusst werden.

Neben den Parolen stehen den politischen Akteuren weitere Instrumente zur Verfügung mit denen sie versuchen, den Abstimmungsausgang zu beeinflussen. Zu erwähnen sind dabei den Akteuren nahestehende Presseerzeugnisse, Veranstaltungen, Zeitungsinserate, Plakate, Handzettel, Standaktionen usw. Mittels Werbung und Propaganda in den Medien nehmen Parteien und Interessenorganisationen Einfluss. Die Wirkung dieser Instrumente bzw. die Höhe des Einflusses auf die Stimmbürgerschaft ist allerdings umstritten. Den ersten wichtigen Beitrag zu dieser Diskussion liefert Hertig (1983). Er behauptet, dass Propaganda und Werbung die wichtigsten Informationskanäle für die Meinungsbildung darstellen. Er findet dafür gewichtige Indizien: eine starke Pro- bzw. Contra-Kampagne hatte zu 92% bzw. zu 100% Erfolg. Hertig (1983: 133) kommt zu folgendem Schluss: „(...) wenn eine Abstim-

mungsseite die Propaganda klar dominiert, scheint ihr ein Abstimmungssieg nahezu sicher.“ Allerdings bestehe kein echter Kausalzusammenhang.

Das Vorgehen von Hertig (1983) – er analysiert die Grösse der Werbeflächen in drei verschiedenen Zeitungen – kann zwar Indizien liefern, die Kampagnen müssten jedoch – so eine Kritik von Seitz (1997) – auf andere Weise analysiert werden. Seitz schlägt vor, dass die Auswahl der zu untersuchenden Zeitungen auf wissenschaftlich(er)en Kriterien beruhen (Frage der Repräsentativität) und dass statt einer Ausmessung der Werbefläche auch eine qualitative Inhaltsanalyse mit der Suche nach “catch-words” angewendet werden sollte. Der Einfluss könnte so zumindest erahnt werden (Anzahl in den Zeitungen gefundener “catch-words” in Beziehung mit nachher genannten “Begründungen” für den Entscheid). Ein ähnliches Vorgehen wählen Linder et al. (1988) bei der Untersuchung der KVP-Vorlage. Hertig (1982: 35) findet Indizien dafür, „dass es sich beim Urnenentscheid zu einem guten Teil um kognitiv unbewältigte Reaktionen auf im Abstimmungskampf oder im nur flüchtigen Kontakt mit dem Vorlageninhalt empfangene Reizwörter handelt.“ Interessant ist auch, dass viele “Nach-Befragte” nach einer Abstimmung als Begründung für ihren Entscheid ein Schlagwort aus der Propaganda nennen.

Linder (1999a: 272) beanstandet, dass vor allem bei der Propaganda – er versteht darunter all jene Information, “die ausschliesslich zum Ziel hat, mit ihrer Wirkung Mehrheiten zu bilden für jene, die sie bezahlen” – ein unterschiedlich hohes Budget unterschiedlich lange Spiesse schafft. Die Höhe des Werbebudgets, das in der Schweiz nicht offen gelegt werden muss, ist allerdings praktisch nicht zu eruieren.

2.2.2.3 Medien (redaktioneller Teil, Werbung, Propaganda)

Werbung und Propaganda, finanziert durch Verbände, Parteien durch überparteiliche Komitees oder Private, erhalten via Massenmedien die grösste Entfaltungsmöglichkeit. Die häufigsten in der Literatur untersuchten oder genannten und von den Befragten einer Studie von Trechsel (1999) als wichtigste Informationsquellen bezeichneten Medien sind dabei (in Klammern: Anteil der Befragten, die das entsprechende Medium als wichtige Informationsquelle bezeichnen):

- Zeitung (81%)
- Fernsehen (75%)
- Radio (60%)

Kriesi (1994) misst bei 21 Abstimmungen den Einfluss des redaktionellen Teils der Printmedien und findet immerhin bei 13 Abstimmungen eine signifikante Beeinflussung der StimmbürgerInnen durch die Redaktionen. Der Einfluss von Leserbriefen ist – zumindest in den 21

von Kriesi untersuchten Abstimmungsvorlagen – klein. Er stellt lediglich in zwei Fällen einen signifikanten Einfluss fest.

2.2.3 Konfliktstärke, Konfliktgrad im Parlament und während der Kampagne

Das Zusammenspiel oder die Konfliktualität zwischen den einzelnen politischen Akteuren haben – so zeigen einige Studien – Auswirkungen auf den Abstimmungsausgang.

Linder und Longchamp (1989) messen in einer Univox-Studie zum Thema „Konflikte bei Verkehrsabstimmungen“ anhand der Partei-Parolen die Konfliktstärke einer Vorlage. Stimmt die Parole mit der Empfehlung des Bundesrates überein, so wird bei Regierungsparteien 1 Punkt vergeben und anteilmässig Bruchteile von einem Punkt für die Nicht-Regierungsparteien. Abweichungen der Kantonalparteien ergeben Abzüge⁴. Eine Vorlage mit Konfliktstärke 5 bedeutet also Übereinstimmung aller Parteien mit den Behörden (kein Konflikt).

Ossipow (1994) entwickelt ebenfalls einen mathematisch leicht zu errechnenden „Konfliktwert“: Der Anteil der Minderheit im Nationalrat in Prozent wird multipliziert mit zwei und dann mit zwei potenziert. Die Werte bewegen sich somit zwischen 0 und 1, wobei ein Wert von 1 „sehr konfliktuell“ bedeutet. $((0.5 \times 2)^2 = 1)$.

Etwas einfacher gehen Linder et al. (1988) vor. Sie unterscheiden drei Konflikttypen. Je nach Typus werden parteiungebundene UrnengängerInnen relevant oder nicht. Eine entscheidende Rolle spielen diese beim dritten Typus, einem Dissens unter den Bundesratsparteien, weil sich in diesem Fall der Links- und der Rechtsblock neutralisieren und das Verhalten der Parteiungebundenen für den Abstimmungsausgang entscheidend wird. Bei den beiden anderen Typen spielen die Parteiungebundenen eine marginalere Rolle: Treten die Bundesratsparteien geschlossen für eine Vorlage ein, so sind sie nicht relevant (Typus 1). Sie können mobilisiert werden, wenn die Bundesratsparteien mehr oder weniger geschlossen für eine Vorlage eintreten (Typus 2). Linder et al. (1988) finden als Merkmale von verkehrspolitischen Vorlagen, dass diese vor allem unter das Muster der Typen 1 und 2 gezählt werden können.

Trechsel und Sciarini (1998) finden schliesslich einen positiven Zusammenhang zwischen Konsens im Nationalrat (Anzahl Ja-Stimmen in Prozent) und dem behördenkonformen Abstimmungsausgang bei Initiativen und bei obligatorischen Referenden, nicht aber bei fakultativen Referenden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Trechsel (2000) auch bei der Analyse kantonaler Abstimmungen.

⁴ Ein ähnliches Vorgehen schlägt Hug (1994a) vor. Er misst die Kohäsion einer Partei mittels Abweichung der Kantonalsektionen.

2.2.4 Koalitionen

Der Variable "Konfliktstärke" ähnlich sind verschiedene andere Variablen wie zum Beispiel die Regierungskoalition (gemessen anhand der Parolen der Regierungsparteien). So findet Trechsel (1999) einen Zusammenhang zwischen der Stärke der Zauberformel und dem Desavouierungsgrad⁵. Auch für Linder (1999a) stellen die Partei- und Verbandskoalitionen eine wichtige Determinante des Abstimmungserfolges dar. Ossipow (1994) unterscheidet fünf Koalitionsgruppen: alle Parteien zusammen, eine kleine Partei als Abweichlerin, alle Regierungsparteien gegen andere, bürgerliche Parteien gegen Linke und andere Koalitionsformen. Hug (1994b) baut auf Ossipow auf und stellt fest, dass die Loyalität der StimmbürgerInnen je nach Koalition grösser oder kleiner ist. Linder und Longchamp (1989) fassen die Koalitionen unter dem Begriff Konfliktart der Vorlage zusammen. Es gibt drei Konfliktarten bei denen die Behörden sich gegen die Bürgerlichen, gegen die Linke oder gegen Aussenseiter durchsetzen müssen.

2.2.5 Konfliktlinien

Bei der Nachanalyse von eidgenössischen Volksabstimmungen lassen sich jeweils verschiedene Spannungslinien („Clivages“, „Cleavages“) eruieren. Die bekannteste und am meisten bemühte ist der Sprachgraben, im Volksmund als „Röstigraben“ bekannt. „Entschieden wird entlang den traditionellen Konfliktlinien Links - Rechts, Stadt - Land, religiös - gebunden oder laizistisch, (...) zwischen Deutschschweiz und Romandie (...), zwischen Ökologie und Ökonomie, oder zwischen Isolationismus und Öffnung der Schweiz“ (Linder 1999a: 270). Die Konfliktlinien machen sich aber nicht nur bei Abstimmungen bemerkbar. Bereits bei den Parolenfassungen der einzelnen Parteien, die sich an einer konkreten links-rechtspolarisierten Sachfrage profilieren möchten, lassen sich Gräben ausmachen. Erwähnenswert ist auch der Ansatz von Trechsel (1995), welcher die Stärke der einzelnen Parteien in den verschiedenen "Clivages" berechnet.

2.2.6 Weitere Variablen im Bereich Politics

Matter (1991) zählt fünf Ressourcen für eine erfolgreiche Abstimmungskampagne auf. Unter anderem zählt er den Organisationsgrad der Interessen dazu. Je besser ein Interesse organisiert ist, desto eher setzt sich ein Kampagnenziel durch. Gleichzeitig darf auch die politische Orientierung, die Konfliktstärke und Organisationskraft der Gruppe, welche ein Referendum

⁵ Der Desavouierungsgrad ist ein Index, der das behördendesavouierende Stimmverhalten misst (Anteil der Abstimmungen in einem Jahr, die entgegen der Empfehlung des Bundesrates ausgefallen sind).

oder eine Initiative auslöst, nicht vernachlässigt werden. Trechsel (1999) fasst diese Komponenten zu einer Variable namens „Kampagneneffekte“ zusammen.

Es darf vermutet werden, dass die von der Stimmbürgerschaft subjektiv empfundene oder von den Akteuren hervorgerufene „Wichtigkeit“ einer Abstimmung sich auch in der Höhe der Stimmbeteiligung niederschlägt. Allerdings ist auch hier bei „Multipack-Abstimmungen“ zu beachten, welche Vorlage die „Motorvorlage“ darstellt. Die Stimmenden setzen sich gemäss Linder et al. (1988) aus drei Gruppen zusammen: den regelmässig Teilnehmenden (ca. 25 - 30%), den konstant Nichtteilnehmenden (ca. 20 - 25%) und den gelegentlich Teilnehmenden (ca. 50%) Letzere sind für die Schwankungen in der Stimmbeteiligung verantwortlich. Sie lassen sich vor allem bei „wichtigen“ Vorlagen mobilisieren.

Die Variablen zur Abstimmungskampagne bzw. zur Mobilisierung der Stimmbevölkerung fliessen allerdings aufgrund der fehlenden Datenlage nicht oder nur marginal in die vorliegende Studie ein.

2.3 Variablen der Polity-Dimension

2.3.1 Rechtsform

Es spielt eine grosse Rolle für den Erfolg einer Abstimmung, welche Rechtsform (Initiative, obligatorisches oder fakultatives Referendum) sie aufweist. Linder (1999a) zeigt auf, dass Volksbegehren auf Partialrevision rund 10%, fakultative Referenden rund 50% und obligatorische Referenden etwa 80% Erfolgswahrscheinlichkeit haben. Hier soll nicht auf Details (z.B. den Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente) eingegangen werden. Einen umfassenden Überblick bietet Linder (1999a: 251 - 264). Auch Trechsel (1999), Papadopoulos (1994) und Vatter (1997) untersuchen eingehend den Zusammenhang von Rechtsform und Abstimmungsausgang. Trechsel (1999: 578) zeigt auf, dass Urnengänge für obligatorische Referenden und Volksinitiativen meist nach der Vorstellung der Behörden ausgehen. Auch Papadopoulos (1994) kommt zum Schluss, dass obligatorische Referenden häufiger zugunsten der Behörden unterstützt werden als fakultative Referenden. Vatter (1997) betrachtet auf kantonaler Ebene neben Initiative und Referenden auch die Gegenvorschläge, die zu 75% behördenkonform ausfallen.

2.3.2 Rahmenbedingungen

Weitere für den Abstimmungsentscheid nicht zu unterschätzende Faktoren werden unter dem Titel „Rahmenbedingungen“ zusammengefasst und im vorliegenden Fall der Polity-Dimension zugeordnet. Prominent sind einzelne dieser Faktoren bei Hertig (1984) und bei Schneider (1985) vertreten.

Hertig (1984) nennt beispielsweise ökonomische Krisen oder gesellschaftliche Konflikte, die als „globale Rahmenbedingungen“ Auswirkungen auf einen Urnenentscheid haben können. Schneider (1985) baut in sein Modell zur Erklärung des Ausgangs von wirtschaftspolitischen Abstimmungen auch ökonomische Faktoren wie die Arbeitslosenquote, die Staatsquote, die Wachstumsrate des Konsumentenpreisindizes, die Wachstumsrate der Reallöhne im Industrie- und Baugewerbe und die Verschuldungsquote mit ein. Hardmeier (1992) erachtet zudem den Einbezug des „Konsumentenstimmungsindex“ als sinnvoll. Vor allem bei finanz- und wirtschaftspolitischen Abstimmungen könne die Einschätzung der zukünftigen Wirtschaftslage einen Einfluss haben.

Für die Untersuchung verkehrspolitischer Abstimmungen müssen auch verkehrspolitische Faktoren einbezogen werden wie beispielsweise der Anteil an Pendlern, die Verkehrsdichte, der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes. Als erläuterndes Beispiel seien Linder et al. (1988) erwähnt. Sie fanden einen Zusammenhang zwischen Autobesitz und Stimmentscheid zur KVP-Vorlage. Wer kein Auto besass, sagte eher Ja zur Koordinierten Verkehrspolitik. AutobesitzerInnen hingegen lehnten die KVP eher ab. Ähnlich besteht auch ein Zusammenhang zwischen Verkehrsdichte und Ja-Stimmen-Anteil zur KVP in einem Kanton. Linder et al. (1988) zeigen aber auch auf, dass die Nähe zu einer Autobahn entgegen ersten Erwartungen⁶ keine Rolle für den Abstimmungsausgang spielte.

Aktuelle Geschehnisse und Ereignisse, auf welche die Akteure keinen oder nur einen unbedeutend kleinen Einfluss haben, können den Ausgang einer Abstimmung beeinflussen. Sie werden unter dem Stichwort „gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen“ zusammengefasst. Dabei ist etwa an das Phänomen des „Waldsterbens“ Anfang der 80er Jahre zu denken, das rund 13% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beispielsweise gegen die Initiative „Pro Tempo 130/100“ stimmen liess (VOX 1989).

⁶ Die Kantone Uri, Basel, Graubünden und Tessin (sogenannte „Transitkantone“ auf den Nord-Süd-Autobahnachsen) stimmten als einzige Kantone der KVP zu. Erste „Montagsanalysen“ führten diese Resultate darauf zurück, dass diese Kantone unter den Autobahnen litten. Die Nachanalyse von Linder et al. (1988), die alle Gemeinden separat untersuchten, zeigte, dass gerade die Gemeinden, welche Anrainer zu einer Autobahn waren, die KVP teilweise massiv verwarfen.

3 Hypothesen und Operationalisierung

Nachfolgend werden die Variablen, die sich für eine Analyse der Verkehrsabstimmungen anbieten und für die Datenmaterial vorhanden ist, kurz zusammengefasst und zu einem Wirkungsmodell verdichtet. Wiederum folgt die Darstellung den drei Dimensionen Policy, Politics und Polity. Als Erweiterung zum vorigen Kapitel wird zudem zu jeder verwendeten Variable die leitende Hypothese generiert und deren Operationalisierung angegeben.

3.1 Hypothesen zur Policy-Dimension

3.1.1 Haupt- und Nebenziele der Vorlage

Der Einfluss der Motive und Ziele, welche die Initianten bzw. die Exekutive und Legislative mit einer Vorlage verfolgen und die von der Stimmbevölkerung wahrgenommen werden, werden im Folgenden untersucht. Je nach Inhalt und Perzeption einer Vorlage sind verschiedene Abstimmungsergebnisse zu erwarten.

Hypothese 1

Unterschiedliche Akzeptanzgrade bei Verkehrsabstimmungen lassen sich durch unterschiedliche Haupt- und Nebenziele der Vorlagen bzw. deren Perzeption durch die Stimmbevölkerung erklären.

Zur Bestimmung der Ziele einer Vorlage wird eine Sekundärauswertung der VOX-Nachbefragungen vorgenommen. Die befragten UrnengängerInnen äussern jeweils indirekt ihre Perzeption der Vorlage, indem sie ihre Abstimmungsmotive angeben.

3.1.2 Andere Vorlagen

Das Schicksal einer Vorlage ist verbunden mit dem Schicksal der Vorlagen, über die gleichzeitig abgestimmt wird. Es spielt dabei eine Rolle, ob die zu untersuchende Vorlage Haupt- oder Nebenvorlage ist.

Hypothese 2a

Die Anzahl gleichzeitig stattfindender Vorlagen beeinflusst die Akzeptanz der einzelnen Vorlagen

Erhoben wird die Anzahl gleichzeitig mit der untersuchten Vorlage stattfindenden Abstimmungen⁷.

Hypothese 2b

Die Wichtigkeit einer Vorlage ist entscheidend für deren Akzeptanz.

Für die Überprüfung der zweiten Hypothese wird die Operationalisierung von Papadopoulos und Joye (1994) zur Messung der Wichtigkeit einer Vorlage übernommen: Hauptvorlage ist diejenige, welche am wenigsten ungültige und leere Stimmen (zusammengefasst unter dem Begriff „Fehlerstimmen“) aufweist, sprich bei welcher die Stimmbeteiligung am höchsten war. Bei der zu untersuchenden Vorlage wird dann unterschieden, ob sie Haupt- oder Nebenvorlage ist.

3.1.3 Instrumente

Unterschieden und verschiedenen Kategorien zugeordnet werden die folgenden Instrumente (mit ansteigender Verbindlichkeit):

- (1) Infrastrukturbereitstellung (nützt der Allgemeinheit)
- (2) Subventionen (nur einzelne Nutzer kommen in den Genuss von Anreizen)
- (3) Abgaben (von Nutzern selber zu bezahlen)
- (4) Steuern (von der Allgemeinheit zu bezahlen)
- (5) Gebote und Verbote

Hypothese 3

Die Art der Instrumente, welche eine Vorlage beinhaltet, beeinflusst den Ausgang der Abstimmung. Je verbindlicher das Instrument ist, desto eher wird die Vorlage abgelehnt.

Die unterschiedliche Verbindlichkeit wird durch den Wert in der Klammer angegeben. Den untersuchten Vorlagen wird der dem hauptsächlich verwendeten Instrument entsprechende Wert zugeteilt.

3.1.4 Vorbestimmtheit

Longchamp (1991) unterteilt Abstimmungsvorlagen anhand ihres Inhaltes in drei Gruppen: nicht vorbestimmte, labil vorbestimmte und vollständig vorbestimmte Themen. In einer vereinfachenden Annahme soll folgende Hypothese überprüft werden:

⁷ Aufgrund der niederen Fallzahlen ist eine Untersuchung der Auswirkungen hinsichtlich von Themenkombinationen (z.B. Verkehrsvorlagen mit Sozialpolitikvorlagen) nicht sinnvoll.

Hypothese 4

Je stärker eine Abstimmungsvorlage vorbestimmt ist, desto kleiner ist die Akzeptanz (desto kleiner der Anteil an Ja-Stimmen).

Die Überlegung dahinter ist simpel und könnte mit „was der Bauer nicht kennt, das frisst er nicht“ umschrieben werden. Eine Abstimmungsvorlage, die bei den UrnengängerInnen keine unmittelbaren Werthaltungen weckt, weil sie unter anderem zu komplex ist, löst – so die Vermutung – eher einen Abwehrreflex und somit eine Nein-Stimme aus. Zudem ist davon auszugehen, dass gerade die Gegenkampagne bei nicht prädisponierten Vorlagen besonders wirksam ist.

In Anlehnung an Longchamp (1991) wird der Grad an Vorbestimmtheit anhand folgender Kategorien gemessen werden:

- das Thema weist alltägliche Bezüge auf
- das Thema ist nicht komplex, nicht mehrschichtig und leicht verständlich
- das Thema löst automatisch eine hohe Betroffenheit aus
- das Thema spricht Verhaltensänderungen an

Die Vorlagen werden anhand dieser Kategorien analysiert. Die Anzahl zutreffender Kategorien wird zu einem additiven Index zusammengefasst. Vorlagen mit dem Wert 4 sind vollständig vorbestimmt, Vorlagen mit dem Wert 0 sind nicht vorbestimmt und Vorlagen mit den Werten 1 bis 3 gehören dem Mischtypus von (mehr oder weniger stark) labil vorbestimmten Vorlagen an.

3.1.5 Objektive Betroffenheit**Hypothese 5**

Je grösser der Index 'objektive Betroffenheit' ist, desto höher ist die Akzeptanz einer Vorlage.

In Anlehnung an Moser (1987) werden die einzelnen Vorlagen jeweils einer Ausprägung der beiden Kategorien demographische und geographische Betroffenheit zugeteilt (in Klammer: Punktzahl):

- demographisch
 - betrifft die Allgemeinheit / abstrakt (3) (Beispiel: Volksinitiative 'Demokratie im Nationalstrassenbau')
 - betrifft alle Teile der Bevölkerung / individuell (2) (Beispiel: Autobahnvignette)
 - betrifft nur bestimmte Teile der Bevölkerung (1) (Beispiel: LSVA)

- geographisch
 - betrifft die ganze Schweiz / alle 26 Kantone (3) (Beispiel: FinÖV)
 - betrifft nur Teile der Schweiz / 13 bis 26 Kantone (2) (Beispiel: NEAT)
 - betrifft nur einzelne Kantone / 1 bis 12 Kantone (1) (Beispiel: Kleeblatt-Initiative)

Die Punktzahl der demographischen Betroffenheit wird addiert mit der Punktzahl der geographischen Betroffenheit. Die Summe wird als ‚objektive Betroffenheit‘ einer Vorlage bezeichnet.

3.1.6 Kosten und Nutzen

Hypothese 6

Je höher der Index beim Faktor „Kosten und Nutzen“ ist, desto grösser ist die Akzeptanz einer Vorlage.

Unter dem Titel „Kosten und Nutzen“ werden drei Indikatoren (in Anlehnung an Kummer 1995) zusammengefasst:

- Kostenträgerschaft: eine homogene Kostenträgerschaft ist konflikt- und organisationsfähig und schafft es deshalb eher, eine Vorlage zu Fall zu bringen. Im Gegensatz dazu vermag eine eher heterogene Kostenträgerschaft sich weniger zu wehren.
 - eher heterogene Kostenträgerschaft (2) (Beispiel: FinÖV)
 - eher homogene Kostenträgerschaft (1) (Beispiel: LSVA)
- Nebennutzen: Eine Vorlage, die neben dem erhofften Hauptziel auch noch positive Nebenziele erreicht, hat eine höhere Chance angenommen zu werden.
 - Vorlage weist Nebennutzen auf (2) (Beispiel: Autobahnvignette)
 - Vorlage weist keinen Nebennutzen auf (1) (Beispiel: Volksinitiative Pro Tempore 130/100)
- Zahlerkreis und Nutzerkreis: Wenn die Profiteure einer Vorlage identisch sind mit den Kostenträgern, so wird von identischen Zahler- und Nutzerkreisen gesprochen. Sind diese identisch, so ist aus einer 'Rational-Choice'-Perspektive heraus zu erwarten, dass eine Vorlage höhere Chancen hat für eine Annahme.
 - Zahler- und Nutzerkreis sind eher identisch (2) (Beispiel: Autobahnvignette)
 - Zahler- und Nutzerkreis sind eher nicht identisch (1) (Beispiel: FinÖV)

Jeder Vorlage wird die Summe der Ausprägungen der drei Indikatoren zugeordnet.

3.1.7 Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und Volksabstimmung

Hypothese 7

Je kürzer der Zeitraum zwischen Volksabstimmung und Einreichung einer Vorlage bzw. Schlussabstimmung im Parlament ist, desto eher wird die Vorlage angenommen.

Bei den Initiativen bildet das Datum der Einreichung der nötigen Unterschriften die untere Grenze der Zeitdauer; ebenso bei den fakultativen Referenden (Datum des Zustandekommens des Referendums). Bei den obligatorischen Referenden ist die Schlussabstimmung im Parlament⁸ das für die Berechnung der Zeitdauer relevante Datum. Die Zeitdauer zwischen den jeweiligen unteren Grenzen und dem Abstimmungsdatum wird in Anzahl Tagen erhoben.

3.1.8 Eingereichte Unterschriftenzahl bei Initiativen und fakultativen Referenden

Viele Unterschriften bei einer Initiative verhelfen dieser zum Erfolg. Bei fakultativen Referenden hingegen verheissen viele Unterschriften eine Niederlage für die Vorlage, die durch das Referendums-Komitee bekämpft wird.

Hypothese 8

Je mehr Unterschriften bei Volksinitiativen eingereicht werden, desto eher werden diese angenommen. Je mehr Unterschriften bei fakultativen Referenden eingereicht werden, desto eher werden die bekämpften Vorlagen abgelehnt.

3.2 Hypothesen zur Politics-Dimension

3.2.1 Empfehlung des Bundesrates

Die Empfehlung des Bundesrates, die jeweils in der Abstimmungsbroschüre abgedruckt ist, bildet einen wichtigen Bestandteil für die Meinungsbildung in der Bevölkerung.

Hypothese 9

Die Empfehlung des Bundesrates wird befolgt: wenn die Regierung eine Verkehrsvorlage zur Annahme empfiehlt, dann ist die Akzeptanz für diese (entscheidend) höher, als wenn der Bundesrat die Vorlage zur Ablehnung empfiehlt.

⁸ Nicht berücksichtigt ist also die Zeitspanne, die während der parlamentarischen Debatte vergeht.

Die Empfehlung des Bundesrates wird in Form einer binären Variable in die Untersuchung einbezogen. 0 bedeutet eine Empfehlung zur Ablehnung und 1 bedeutet eine Empfehlung zur Annahme.

3.2.2 Parteiparolen

Hypothese 10

Die einzelnen Parteiparolen haben eine Auswirkung auf den Abstimmungsausgang.

Die Parteiparolen werden gesondert für alle Parteien im Nationalrat (FDP, CVP, SP, SVP, GPS, FP, LdU, EVP, LPS, POCH, PdA, PSA, SD, Rep., Lega) betrachtet, um festzuhalten, welche Partei mit ihrer Parole „am volksnächsten“ politisiert. Wichtig sind die einzelnen Parolen aber auch für die Berechnung der nachfolgenden Indikatoren „Unterstützungsgrad“ und „Koalitionen“. Die Parolen der Parteien fließen dummy-codiert in die Untersuchung ein (Ja = 1 / Nein = 0). Stimmfreigaben werden nicht berücksichtigt.

3.2.3 Verbandsparolen

Hypothese 11

Die einzelnen Verbandsparolen haben eine Auswirkung auf den Abstimmungsausgang.

In der Untersuchung werden die Parolen der grösseren Verkehrsverbände (ACS, TCS, VCS, ASTAG) und der grössten Wirtschaftsverbände (SGV, Vorort, SBV, SGB und CNG) berücksichtigt. Die Verbandsparolen werden analog zu den Parteiparolen codiert.

3.2.4 Unterstützungsgrad

Hypothese 12

Je mehr Unterstützung eine Vorlage durch die politischen Akteure (Bundesrat, Parteien, Verbände) erhält, desto höher ist die Akzeptanz der Vorlage bei der Stimmbevölkerung.

Der Unterstützungsgrad ist ein Index für die aggregierten Ja-Parolen der politischen Akteure.

Für die Berechnung des Unterstützungsgrades dient der „Konsensgrad“ bei Linder und Longchamp (1989: 16) als Orientierung: Linder und Longchamp operationalisieren den „Konsensgrad“ mit Hilfe der Parolen der Nationalratsparteien. Er kann sich theoretisch von 0 bis 5 bewegen. Errechnet wird er folgendermassen:

- Alle Bundesratsparteien (FDP, SP, CVP, SVP) erhalten einen Punkt, wenn ihre Parole der Empfehlung des Bundesrates entspricht.

- Abweichende Kantonalsektionen ergeben Punktabzüge (bzw. Punktgutschriften bei Nichtübereinstimmen der nationalen Parole mit der bundesrätlichen Empfehlung): minus $1/3$ bei 4 und mehr (bei der SVP 3 und mehr) abweichenden und minus $2/3$ bei 8 und mehr (bei der SVP 6 und mehr) abweichenden Kantonalsektionen.
- Die kleineren Nationalratsparteien erhalten anteilmässig Bruchteile von Punkten, wenn sie bei ihrer Parolenfassung der magistralen Empfehlung Folge leisten. Sitzen beispielsweise neben den vier grossen sechs weitere Parteien im Nationalrat, so erhält eine mit dem Bundesrat übereinstimmende Kleinpartei $1/6$ -Punkt. Die Kantonalsektionen der kleinen Nationalratsparteien werden für die Berechnung des Konsensgrades nicht beachtet.

In Anlehnung an die Vorgehensweise von Linder und Longchamp (1989) zur Berechnung des Konsensgrades wird in der vorliegenden Untersuchung die Variable „Unterstützungsgrad“ entworfen. Sie misst die Stärke der Unterstützung von Behörden (Bundesrat/Parlament), Parteien und Verbänden für eine verkehrspolitische Vorlage. Die Berechnung des Unterstützungsgrades erfolgt analog zu jener des Konsensgrades bei Linder und Longchamp (1984):

- Die Ja-Parole des Bundesrates oder einer Regierungspartei erhöht den Unterstützungsgrad um den Wert 1 (abzüglich der abweichenden Kantonalsektionen bei den Regierungsparteien).
- Die Ja-Parole einer kleinen Partei lässt den Unterstützungsgrad um den Bruchwert steigen, welcher dem Anteil der kleinen Partei am Total der (parolenabgebenden) kleinen Parteien im Parlament entspricht.
- Die Ja-Parole eines Verbandes lässt den Unterstützungsgrad um den Bruchwert steigen, welcher dem Anteil des Verbandes am Total der (parolenabgebenden) Verbände entspricht.

Der Unterstützungsgrad bewegt sich theoretisch zwischen null und sieben. Eine Vorlage, welche einen Unterstützungsgrad von sieben aufweist, wird vom Bundesrat, allen Regierungsparteien, allen kleinen Parteien und allen Verbänden unterstützt. Der Unterstützungsgrad wird für jede untersuchte Verkehrsvorlage aufgrund der Parolen der politischen Akteure berechnet.

3.2.5 Konfliktwert

Hypothese 13

Je höher der Konfliktwert ist, desto grösser ist die Akzeptanz einer verkehrspolitischen Initiative. Je tiefer der Konfliktwert ist, desto grösser ist die Akzeptanz eines verkehrspolitischen Referendums.

Der Konfliktwert von Ossipow (1994) errechnet sich anhand der Schlussabstimmung in National- und Ständerat mit Hilfe des Anteils der Minderheit der stimmenden ParlamentarierInnen (vgl. Kapitel 2.2.3). Der Anteil der Minderheit an den Stimmenden in beiden Kammern in Prozent wird mit 2 multipliziert und das Resultat mit zwei potenziert.

$$(\text{Minderheitenanteil} \times 2)^2$$

Der Konfliktwert kann sich somit zwischen 0 und 1 bewegen, wobei 1 "sehr konfliktuell" bedeutet. In diesem theoretischen Fall wären die ParlamentarierInnen in zwei gleich grosse Lager gespalten ($(0.5 \times 2)^2 = 1$).

Der Konfliktwert wird für jede Vorlage aufgrund der im Amtlichen Bulletin des Nationalrates bzw. des Ständerates abgedruckten Resultate der Schlussabstimmungen errechnet.

3.2.6 Koalitionen

Unter dem Titel Koalitionen wird zweierlei untersucht:

a) Konflikttyp

Hypothese 14a

Die Akzeptanz einer verkehrspolitischen Vorlage ist abhängig vom Konflikttyp: je geschlossener die Bundesratsparteien für oder gegen eine Verkehrsvorlage eintreten, desto höher oder tiefer ist deren Akzeptanz.

Linder et al. (1988) messen unter dem Stichwort Konflikttyp die Geschlossenheit des Eintretens der Bundesratsparteien für oder gegen eine Vorlage. Bei Konflikttyp 1 treten alle Bundesratsparteien geschlossen auf, bei Konflikttyp 2 weicht eine Partei und bei Konflikttyp 3 weichen zwei Parteien von der Linie ab. Jede Vorlage wird aufgrund der nationalen Parteiparolen der Regierungsparteien einem Konflikttyp zugeordnet.

b) Koalitionen

Hypothese 14b

Die Annahmehance einer verkehrspolitischen Vorlage ist abhängig vom Koalitionstyp: je stärker eine Koalition für oder gegen eine Verkehrsvorlage ist, desto grösser oder kleiner ist deren Akzeptanz.

Hug (1998) misst Häufigkeit, Einfluss und Erfolg verschiedener Koalitionen an Abstimmungen zwischen 1970 und 1987. Er unterscheidet:

- (1) Regierungsparteien gegen Aussenseiterpartei(en)
- (2) Bürgerliche Regierungsparteien gegen die Linke
- (3) Alle Parteien zusammen ohne gegnerische Parteiparolen

- (4) Alle Parteien gegen eine einzige Aussenseiterpartei
- (5) Regierungsparteien (ohne SVP) gegen Rechte
- (6) Andere

Jeder Vorlage wird aufgrund der nationalen Parteiparolen eine Koalitionsnummer zugeordnet.

3.2.7 Konfliktlinien

Hypothese 15

Wenn Volksabstimmungen über Verkehrsvorlagen stattfinden, dann sind die Sprachregionen gespalten.

Aufgrund der Kantonsresultate und insbesondere mit Hilfe der VOX-Nachbefragungen lassen sich die für das Abstimmungsergebnis relevanten Gräben bestimmen. Longchamp (1990: 66) kommt zum Schluss, dass „der „Rösti-Graben“ (...) zu den üblichen Interpretationsmustern bei Verkehrsabstimmungen“ gehöre. Diese Behauptung wird näher untersucht.

3.3 Hypothesen zur Polity-Dimension

3.3.1 Rechtsform

Hypothese 16

Die Akzeptanz einer Vorlage variiert mit deren Rechtsform: den höchsten Ja-Stimmen-Anteil erreicht das obligatorische Referendum, gefolgt vom fakultativen Referendum. Die wenigsten Ja-Stimmen erhält die Initiative.

Verschiedene Studien zeigen, dass der Abstimmungsausgang von der Rechtsform der Abstimmungsvorlage abhängt (vgl. Linder 1999a oder Vatter 1997). Es soll hier untersucht werden, ob dies auch bei verkehrspolitischen Vorlagen der Fall ist. Die Vorlagen werden unterschieden in

- (1) Initiative
- (2) obligatorisches Referendum
- (3) fakultatives Referendum

3.3.2 Rahmenbedingungen

Es wird angenommen, dass die unterschiedlichen Rahmenbedingungen einen Einfluss auf den Ausgang einer verkehrspolitischen Abstimmung haben.

Die Rahmenbedingungen werden unterteilt in drei Untergruppen mit verschiedenen Indikatoren, die jeweils gesondert für den Zeitpunkt der Abstimmung erhoben werden. Zu den Untergruppen zählen ökonomische, gesellschafts- und verkehrspolitische Rahmenbedingungen.

3.3.2.1 *Ökonomische Rahmenbedingungen:*

Hypothese 18.1a : Je höher das Wirtschaftswachstum, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Hypothese 18.1b: Je tiefer die Arbeitslosigkeit, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Hypothese 18.1c: Je kleiner die Veränderung der Konsumentenpreise, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Hypothese 18.1d: Je besser die Konsumentenstimmung, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Gestützt auf die Untersuchung von Schneider (1985) und auf die Empfehlung von Hardmeier (1992) werden vier ökonomischen Variablen in die Untersuchung miteinbezogen. Schneider (1985: 32f.) unterstellt in seinem Modell der Abstimmungsentscheidung einen rational agierenden Bürger, der bei hohen Informationskosten seinen Abstimmungsentscheid auf einfache und einfach zu erhaltende ökonomische Indikatoren stützt, mit deren Hilfe er die Wirtschaftspolitik des Bundesrates beurteilt und – bei schlechter Wirtschaftslage – mit Ablehnung einer Vorlage sanktioniert. Die Realisierung der Grössen durch die StimmbürgerInnen bedingt eine gewisse Zeit, so dass die einzelnen Indikatoren von Schneider vor dem jeweiligen Abstimmungsdatum herangezogen werden. In die vorliegende Analyse der verkehrspolitischen Abstimmungen fliessen folgende ökonomischen Variablen ein:

- Wirtschaftswachstum: Veränderung des Bruttoinlandproduktes in der Periode der Abstimmung in Prozent. Das Bruttoinlandprodukt wird seit 1986 periodisch vierteljährlich erhoben. Vor 1986 ist die Veränderung nur jährlich erhoben worden.
- Arbeitslosigkeit (in Prozent im Monat vor der Abstimmung). Seit 1979 wird die Arbeitslosenquote monatlich erhoben.
- Landesindex der Konsumentenpreise: Erhoben wird die Veränderung des Preisindex zum Vormonat vor der Abstimmung. Seit 1977 wird der Landesindex der Konsumentenpreise monatlich vom Bundesamt für Statistik erhoben.

- Konsumentenstimmungsindex: Die Konsumentenstimmung wird seit 1972 monatlich vom seco (Staatssekretariat für Wirtschaft; früher BAWI) erhoben. Für jede verkehrspolitische Vorlage wird die Veränderung zum Vormonat der Abstimmung erhoben.

Die Daten werden für jede Vorlage ermittelt.

3.3.2.2 Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen

Hypothese 18.2: Je tiefer der Rang der „Sorge um die Umwelt“, desto eher wird eine Verkehrsvorlage mit nachhaltigen Zielsetzungen angenommen.

Bei der VOX-Analyse zur Abstimmung über die Volksinitiative „Pro Tempo 130/100“ (VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 1989: 67) wurde festgestellt, dass Umweltschutzdenken „für 13% im Nein-Lager (oder 9% unter den Teilnehmenden Total)“ der Hauptgrund für ein Nein war. Verschiedene Institute haben seit 1978 im Auftrag der Credit-Suisse den „Sorgenbarometer Schweiz“ erhoben, in welchem eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung der Schweiz ihre Sorgen und Nöte in eine Rangfolge einteilt. Je grösser die Sorge um die Umwelt zum Zeitpunkt der Abstimmung ist – je weiter vorne also die Sorge um die Umwelt auf dem Sorgenbarometer rangiert – desto eher werden Vorlagen mit ökologischem Inhalt angenommen.

3.3.2.3 Verkehrspolitische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an Schneider (1985), der den Zusammenhang zwischen ökonomischen Indikatoren und wirtschaftspolitischen Abstimmungen misst, wird hier der Einfluss von verkehrstechnischen Indikatoren auf die Verkehrspolitik untersucht. Schneider folgend wird dabei angenommen, dass die Verkehrspolitik von der rational agierenden Stimmbürgerschaft, die sich an den einzelnen Indikatoren orientiert, dann sanktioniert wird, wenn die Indikatoren eine „schlechte Verkehrslage“ wiedergeben.

Hypothese 18.3a: Je kleiner der Motorisierungsgrad (Anzahl Motorwagen pro 1000 Einwohner), desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Hypothese 18.3b: Je tiefer der Benzinpreis, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Hypothese 18.3c: Je tiefer der Endverbrauch an Erdölprodukten, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Hypothese 18.3d: Je weniger tödliche Verkehrsunfälle stattfinden, desto eher wird eine Vorlage angenommen.

Zu den verkehrspolitischen Rahmenbedingungen werden vier verschiedene Variablen gezählt:

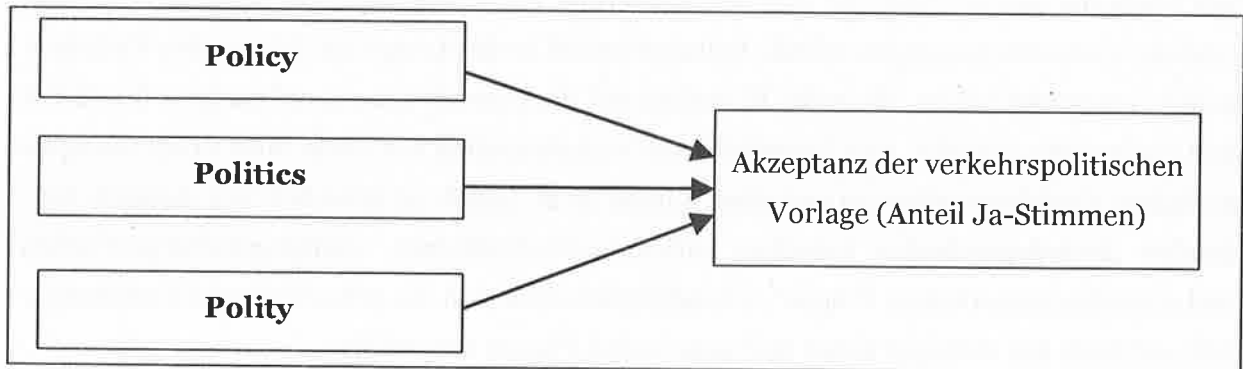
- Anzahl Motorwagen (Personenwagen und Nutzfahrzeuge) pro Einwohner (im Jahr der Abstimmung). Die FRS (Fédération routière suisse) veröffentlicht in ihrem „Vademecum“ jährlich die Anzahl Motorwagen (aufgeteilt in Personenwagen und Nutzfahrzeuge) pro 1000 Einwohner. Jeder Vorlage wird der entsprechende Jahreswert zugeordnet.
- Benzinpreis (reale Kosten in Rappen im Jahr der Abstimmung). Das Bundesamt für Energie veröffentlicht die Entwicklung der Energiepreise für Konsumenten jährlich in der „Schweizerischen Gesamtenergiestatistik“. Jeder Vorlage wird der entsprechende Jahreswert zugeordnet.
- Endverbrauch von Erdölprodukten (ohne Heizöl; mit Benzin [Normal, Super, Bleifrei], Diesel, Flugpetrol) im Jahr der Abstimmung. Das Bundesamt für Energie veröffentlicht den Endverbrauch von Erdölprodukten jährlich in der „Schweizerischen Gesamtenergiestatistik“. Jeder Vorlage wird der entsprechende Jahreswert zugeordnet.
- Anzahl tödliche Verkehrsunfälle: die jährlich vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Zahlen werden den entsprechenden Verkehrsvorlagen zugeordnet.

3.4 Das Wirkungsmodell

A) Leithypothesen (Polity, Politics, Policy)

Bereits einleitend wurden die drei Dimensionen Policy, Politics und Polity als Raster verwendet. Die Ausgangsthese dieser Untersuchung besagt, dass grundsätzlich alle drei Dimensionen die Akzeptanz verkehrspolitischer Vorlagen determinieren.

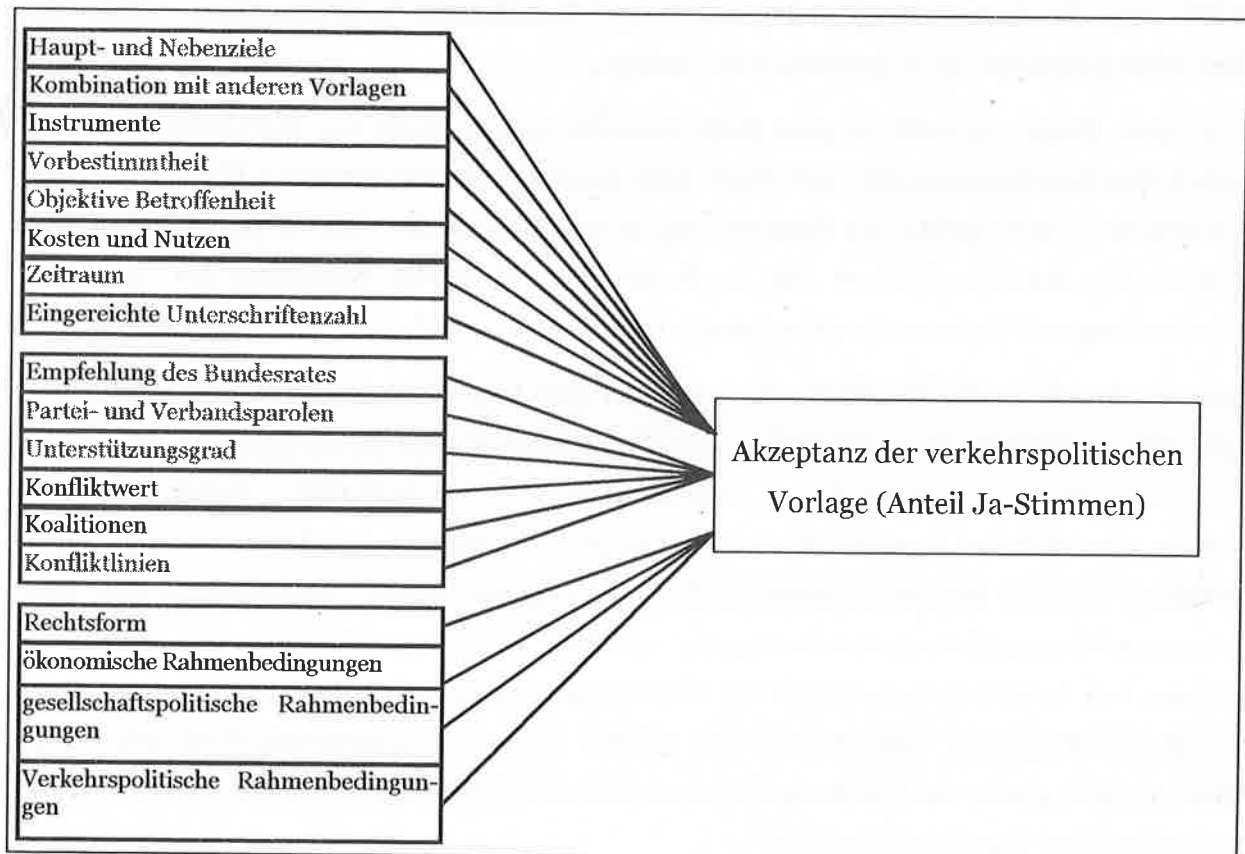
Abbildung 1: Wirkungsmodell A (schematisch vereinfacht)



B) Erweitertes Wirkungsmodell

Die drei Dimensionen wurden in Unterkategorien aufgeteilt. Jeder Faktor dieser Untergruppen beeinflusst die Höhe der Akzeptanz einer verkehrspolitischen Vorlage. Noch einmal sei darauf hingewiesen, dass unserem Wirkungsmodell eine breite Auslegung der drei Dimensionen zugrunde liegt.

Abbildung 2: Erweitertes Wirkungsmodell B



4 Empirische Ergebnisse

4.1 Die verkehrspolitischen Abstimmungen in der Schweiz von 1977 bis 1998

Seit Mitte der 1970er Jahre ist eine Intensivierung der Verkehrspolitik beobachtbar. Während die Umweltbewegungen mittels Volksinitiativen in den letzten 25 Jahren eine Verkehrspolitik angestrebt haben, die mehr Rücksicht auf die Umwelt nimmt, versuchten Bundesrat und Parlament vermehrt, eine koordiniertere Verkehrspolitik vor allem auch unter raumplanerischen Gesichtspunkten zu gestalten. Linder et al. (1988: 3) sprechen von deutlich werdenden „Interdependenzen zwischen verkehrswirtschaftlichen, siedlungskulturpolitischen und umweltschützerischen Fragen“. Grundsätzlich lässt sich die schweizerische Verkehrspolitik seit Ende der siebziger Jahre bis heute in drei Phasen unterteilen:

Die erste Phase von 1977 bis 1988 zeichnet sich dadurch aus, dass sowohl die Umweltbewegungen wie auch die Behörden beim Stimmvolk scheiterten. Die Volksinitiativen wurden an der Urne teilweise heftig verworfen. Die Bundesbeschlüsse zu den Gesetzesänderungen, welche einer koordinierten Verkehrspolitik den Weg ebnen sollten, fanden zwar jeweils recht knapp eine zustimmende Mehrheit, bei der obligatorischen Referendumsabstimmung von 1988 „über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik“ erlitten die Behörden allerdings eine folgenreiche Niederlage.

Die zweite Phase von 1988 bis 1992 stellte eine Übergangsperiode dar. Die Umweltverbände gaben ihre Bemühungen nicht auf. Nach 1988 gelangten weitere Begehren für eine umweltgerechtere Verkehrspolitik zur Abstimmung, so zum Beispiel die Volksinitiative „Stopp dem Beton“. Die Behörden hielten sich in dieser Phase nach der Niederlage bei der KVP-Abstimmung mit Vorlagen für neue Gesetze im Verkehrsbereich zurück.

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale bei der Abstimmung vom 27. September 1992 wurde die dritte und für die Behörden recht erfolgreiche Phase eingeläutet. Alle Bundesbeschlüsse, welche in dieser Etappe, also zwischen 1992 und 1998, zur Abstimmung gelangten, wurden angenommen und erhielten teilweise grosse Zustimmung. Mit dem angenommenen „Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe“ und dem „Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinÖV)“ übersprangen Bundesrat und Parlament zukunftsweisende Hürden in der Verkehrspolitik. Ebenfalls in die dritte Periode gehört die Annahme der Alpeninitiative (Volksinitiative „Zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“).

In dieser Untersuchung werden die 27 verkehrspolitischen Abstimmungen analysiert, die in diesen Phasen, also zwischen September 1977 und November 1998, dem Volk zur Entscheidung unterbreitet wurden.

Der Grund für die Wahl des Untersuchungszeitraums (1977 bis 1998) liegt unter anderem darin, dass die VOX-Analysen, welche für die vorliegende Untersuchung als Sekundärquellen verwendet werden, erstmals 1977 vorgenommen wurden. Dies gilt auch für weitere Daten, mit deren Erhebung teilweise erst zu Beginn der 80er Jahre begonnen wurde.

Eine ausführliche Beschreibung der 27 analysierten Verkehrsvorlagen befindet sich im Anhang 1.

4.2 Übersicht

Die 27 untersuchten Vorlagen stellen lediglich einen Abschnitt der schweizerischen Verkehrspolitik dar. „Die schweizerische Verkehrspolitik erhielt mit den Arbeiten im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption (GVK; 1972-1978) Konturen“ Maibach et al. (1999: 2), zu jenem Zeitpunkt also, bei welchem die vorliegende Untersuchung der verkehrspolitischen Abstimmungen beginnt. Hauptpostulate der GVK-Kommission waren eine koordinierte Planung, langfristige Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs, zweckmässige Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften und Sicherstellung der Finanzierung. Die Ablehnung der KVP-Vorlage durch das Volk im Jahre 1988 machte zwar eine Abkehr von der Grossplanung nötig, nicht aber einen grundlegenden Paradigmawechsel. Geprägt wurde die „neue“ Verkehrspolitik allerdings auch durch äussere Umstände, insbesondere die Umweltproblematik und die internationalen Entwicklungen auf europäischer Ebene.

Benninghoff et al. (1999: 777) machen zwei Entwicklungen aus, die sich aus dem Hauptziel der schweizerischen Verkehrspolitik ergaben, nämlich „accroître la mobilité entre les villes et régions du pays grâce à la mise en place des infrastructures nécessaires, routières avant tout.“ Auf der einen Seite bedingte das enorme Wachstum des Verkehrs die Zunahme des infrastrukturellen Ausbaus und umgekehrt.⁹ Zu Beginn der untersuchten Phase von 1977 bis 1998 erfolgte dieser Ausbau vor allem auf der Strasse.

Die andere Seite macht die zunehmende Thematisierung der problematischen Folgen des Verkehrs für Mensch und Natur aus. Das schweizerische System der halbdirekten Demokratie ermöglichte den Umweltschutzbewegungen, ihre Anliegen „gegen den Willen der politischen Elite und der etablierten Interessen-Organisationen auf die politische Agenda zu set-

⁹ Vergleiche etwa Merki (1995: 325), der diese gegenseitige Beeinflussung mit einem Karussell vergleicht, „das zu bremsen heute so viel Mühe bereitet: Der Verkehr schuf noch mehr Verkehr, und das wachsende Verkehrsaufkommen wirkte als "Sachzwang" auf den Ausbau der Strassen zurück.“

zen“ (Kummer 1997: 51). Dies brachte zwar eine Erweiterung der Diskussion, „die politische Elite reagierte aber inhaltlich vorerst vorwiegend ablehnend auf die Begehren der Umweltbewegung“ (Kummer 1997: 51). Die Forderungen nach Einschränkungen des Individualverkehrs auf der Strasse in Form von Initiativen hatten wie gezeigt denn auch keine Chance bei der Stimmbevölkerung. Erst nach und nach – forciert durch die Diskussion um das Waldsterben – floss das Thema Umweltschutz auch in einzelne Vorlagen ein.

Das Wachstum des Individualverkehrs liess sich jedoch nicht mehr begrenzen. Alle Volksbegehren, die eine Einschränkung vor allem des umweltbelastenden Strassenverkehrs bewirken wollten, scheiterten sowohl im Parlament wie auch vor dem Volk, mit Ausnahme der Alpeninitiative. Eine Möglichkeit der Verlagerung des Verkehrs stellte der Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur dar. Die Steigerung der Attraktivität (Bahn 2000) und der Ausbau des Angebotes (NEAT) zeitigten beim Stimmvolk grösseren Erfolg als die Begehren nach Einschränkungen auf der Strasse. Vor allem die Verhandlungen mit Europa aber auch die Annahme der „Alpeninitiative“, ermöglichten dann schliesslich nicht nur einen Ausbau des Schienenangebotes, sondern auch eine Einschränkung des Strassenverkehrs, zumindest was den Schwerverkehr anbelangt. Die Annahme der „Alpeninitiative“ bildet aus zwei Gründen eine Ausnahme. Sie ist erstens eine von bis heute lediglich zwölf (von über 120 eingereichten) angenommenen Volksinitiativen, und zweitens hat sie es als einzige der untersuchten Verkehrsvorlagen geschafft, vorwiegend aus Gründen des Umweltschutzes eine Einschränkung des Verkehrs auf der Strasse zu bewirken.

Bei einer ersten Gesamtbetrachtung der vorgestellten verkehrspolitischen Volksabstimmungen können zunächst vier zentrale Beobachtungen gemacht werden:

- Die Chance, dass eine verkehrspolitische Vorlage von den StimmbürgerInnen angenommen wird, ist abhängig vom Hauptanliegen der Vorlage und der Kombination von Haupt- und Nebenzielen. Nachhaltigkeit und Umweltschutzdenken haben beim Volk in der Regel nur dann eine Chance, wenn sie nicht das Hauptziel der Abstimmung sind.
- Die Chance, dass eine verkehrspolitische Vorlage von den StimmbürgerInnen angenommen wird, ist stark abhängig von der Unterstützung durch Behörden, Parteien und Verbände.
- Regierung und Parlament haben mit ihrer Verkehrspolitik bei der Stimmbevölkerung grossen Erfolg. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern sind sie überdurchschnittlich erfolgreich.
- Der Sprachgraben ist bei praktisch allen Verkehrsabstimmungen virulent. Allerdings zeigt sich bei genauerem Hinsehen, dass nicht das Thema Verkehr an und für sich die Landesteile spaltet, sondern die Themen „Umwelt“, „Steuern“, „Einschränkung des Indi-

vidualismus“ und in einer zweiten Phase, konkret in den 90er Jahren, das Thema „Europa“.

Gibt es neben den bereits erwähnten Faktoren weitere, die den Erfolg oder den Misserfolg einer verkehrspolitischen Abstimmung determinieren? Können die vorgängig gemachten Beobachtungen auch quantitativ statistisch erhärtet werden? Ist es möglich, anhand von verschiedenen Daten den Ausgang einer verkehrspolitischen Abstimmung zu prognostizieren? Diese Fragen sollen anhand statistischer Verfahren beantwortet werden. Es handelt sich dabei um Verfahren zur Bestimmung von bivariaten Zusammenhängen und um einfache multivariate Regressionsmodelle.¹⁰

Mit Hilfe der multivariaten Regressionsanalyse werden die gefundenen bivariaten Zusammenhänge überprüft. Es werden mehrere unabhängige Variablen verknüpft und ihr Gesamteinfluss auf die Varianz der abhängigen Variable „Ja-Stimmen-Anteil“ gemessen. Die multivariate Regression ist allerdings bestimmten Restriktionen unterworfen. Gesicherte Aussagen sind nur ab einer bestimmten Fallzahl zulässig. Die Fallzahl bestimmt ebenfalls die Anzahl unabhängiger Variablen, die in das Modell einfließen. Widmer und Binder (1997:247) weisen darauf hin, dass „für ein Modell mit gerade drei exogenen Faktoren (...) mindestens 24 Fälle zur Verfügung stehen müssen.“ Ausserdem müssen die erklärenden Variablen metrisch oder dichotom (als sogenannte Dummy-Variablen) skaliert sein. Die Regressionsmodelle können auch für Prognosen der Abstimmungsergebnisse herangezogen werden.

Nachfolgend werden die einzelnen Variablen aus dem im Kapitel 3.4 dargestellten Variablen-set näher beleuchtet, ihr Einfluss auf die Akzeptanz einer Vorlage statistisch ermittelt und die Bedeutung der drei Dimensionen Policy, Politics und Polity anhand von Modellen berechnet. Die einzelnen Variablen werden je nach Relevanz mehr oder weniger ausführlich behandelt. Das Hauptresultat der einzelnen Hypothesenprüfungen wird jeweils in einem Kasten festgehalten.

¹⁰ Für die Messung der bivariaten Zusammenhänge werden die Assoziationsmasse „Cramers V“ und „Pearsons r“ verwendet. Cramers V bietet sich zur Messung der Stärke des Zusammenhangs zwischen nominal- oder ordinal-skalierten Variablen an. Als abhängige binär codierte Variable wird das Resultat der Abstimmung (angenommen/abgelehnt) gewählt. Cramers V bewegt sich von 0 bis 1, wobei 1 einen perfekten Zusammenhang bedeutet. Mit Hilfe von Pearsons r wird der Zusammenhang zweier mindestens metrisch skalierten Variablen gemessen. Als abhängige Variable wird der Ja-Stimmen-Anteil einer Vorlage betrachtet. Pearsons r bewegt sich von -1 bis +1. Ein Wert von 0 lässt auf keinerlei Zusammenhang schliessen. Ein Wert von -1 bedeutet einen perfekten negativen und ein Wert von +1 einen perfekten positiven Zusammenhang der beiden untersuchten Variablen. Mittels Signifikanztests werden die gefundenen Zusammenhänge auf ihre Zufälligkeit hin geprüft. Signifikant ist ein Wert dann, wenn mit 95%iger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass der Zusammenhang zwischen den Variablen nur zufällig ist (Kennzeichnung mittels einem Asteriskus *). Von hochsignifikanten Werten wird dann gesprochen, wenn diese Sicherheit bei 99% liegt (Kennzeichnung mittels zweier Asterisken **).

4.3 Empirische Ergebnisse in der Policy-Dimension

4.3.1 Haupt- und Nebenziele der Vorlage

Der Erfolg einer verkehrspolitischen Vorlage ist abhängig von ihrem Hauptanliegen und der Kombination von Haupt- und Nebenziel.

Die beschriebenen verkehrspolitischen Vorlagen verfolgen verschiedene Ziele. Forderten die Initiativen vor allem den Schutz der Umwelt, so hatten einzelne obligatorische und fakultative Referenden die finanzpolitische Sanierung des Bundeshaushaltes im Auge, zielten auf eine erhöhte Sicherheit im Strassenverkehr oder strebten den Ausbau der Eisenbahn-Infrastruktur aus aussenpolitischen Gründen an.

Tabelle 2 zeigt alle untersuchten Vorlagen mit den jeweiligen Zielen. Ob dabei ein Ziel haupt- oder nebensächlich ist, entscheidet sich nicht nur aufgrund der Forderung der Initianten, der Referendumskomitees oder der Exekutive, sondern insbesondere aufgrund der Wahrnehmung der Stimmberechtigten. Diese wurde jeweils bei den VOX-Nachbefragungen erhoben und zwar mit der Frage nach den Motiven für den Abstimmungsentscheid. Ein Nebenziel kann infolge dessen also durchaus ein „Antiziel“ sein bzw. ein Einwand gegen die Annahme einer Vorlage, der von den Gegnern der Vorlage propagiert, von den UrnengängerInnen wahrgenommen und als Motiv für ihren Abstimmungsentscheid verwendet wurde.

Tabelle 2: Haupt- und Nebenziele der verkehrspolitischen Abstimmungen von 1977 bis 1998

Vorlage	Rechts- form	Hauptthema	Nebenthema	Ja in %
Albatrosinitiative (25.09.1977)	I	Umweltschutz	Belastung Autofah- rer ^{a)}	39.0
Demokratie im Nationalstrassenbau (26.02.1978)	I	Einschränkung Stra- ssenbau ^{a)}	Umweltschutz	38.7
12 autofreie Sonntage (28.05.1978)	I	Umweltschutz	Einschränkung Frei- heit ^{a)}	36.3
Gurtenubligatorium (30.11.1980)	F	Sicherheit	Einschränkung Frei- heit ^{a)}	51.6
Treibstoffzölle (27.02.1983)	O	Bundesfinanzen	Zweckbindung ^{b)}	52.7
Autobahnvignette (26.02.1984)	O	Bundesfinanzen	Ausland (Europa)	53.0
Schwerverkehrsabgabe (26.02.1984)	O	Bundesfinanzen	Verursacherprinzip	58.7
Schwerverkehrsinitiative (07.12.1986)	I	Umweltschutz	Steuern/Teuerung ^{a)}	33.9
Bahn 2000 (06.12.1987)	F	Förderung ÖV	Umweltschutz	57.0
Koordinierte Verkehrspolitik (12.06.1988)	O	Koordination	Belastung Autofah- rer ^{a)}	45.5
Pro Tempo 130/100 (26.11.1989)	I	Einschränkung Frei- heit verringern	Sicherheit ^{a)}	38.0
Stopp dem Beton (01.04.1990)	I	Einschränkung Stra- ssenbau ^{a)}	Umweltschutz	28.5
Kleeblatt N1 (01.04.1990)	I	Einschränkung Stra- ssenbau	Umweltschutz	32.7
Kleeblatt N4 (01.04.1990)	I	Einschränkung Stra- ssenbau ^{a)}	Umweltschutz	31.4
Kleeblatt N5 (01.04.1990)	I	Einschränkung Stra- ssenbau ^{a)}	Umweltschutz	34.0
Strassenverkehrsgesetz (23.09.1990)	F	Verbreiterung Last- wagen (EG-Normen)	Sicherheit ^{a)}	52.8
Förderung des öffentlichen Verkehrs (03.03.1991)	I	Förderung ÖV	Umweltschutz, Finan- zen ^{a)}	37.2
NEAT (27.09.1992)	F	Ausbau ÖV	Umweltschutz ^{b)} , Fi- nanzen ^{a)} , Europa	63.6
Treibstoffzollerhöhung (07.03.1993)	F	Strassenbau, Bundes- finanzen	Belastung Autofah- rer ^{a)}	54.5
Weiterführung Vignette (20.02.1994)	O	Bundesfinanzen	Belastung Autofah- rer ^{a)} , Ausland	68.5
Weiterführung Schwerverkehrs- abgabe (20.02.1994)	O	Bundesfinanzen	Verursacherprinzip	72.2
Einführung LSVA (20.02.1994)	O	Verursacherprinzip	Teuerung ^{a)}	67.1
Alpeninitiative (20.02.1994)	I	Umweltschutz	Europa ^{a)}	51.9
Revision Luftfahrtgesetz (20.02.1994)	F	Wettbewerbsfähigkeit	Umweltschutz ^{a)}	61.1
Aufhebung Beiträge Parkplätze (10.03.1996)	O	Bundesfinanzen	Förderung ÖV ^{a)}	54.0
LSVA (27.09.1998)	F	ökologische Ver- kehrspolitik	Europa, Finanzen, Steuern ^{a)}	57.2
FinÖV (29.11.1998)	O	Güter auf die Schiene	Europa, Finanzen ^{a)}	63.5

Quelle: VOX-Analysen (div. Jahrgänge)

I = Initiative; F = fakultatives Referendum; O = obligatorisches Referendum

^{a)} Themen, die eine ablehnende Haltung der Vorlage gegenüber hervorriefen^{b)} Themen, die sowohl zu ablehnender wie auch zu annehmender Haltung führten**fett:** angenommene Vorlagen

Tabelle 2 macht deutlich, dass die einzelnen Themen für die Annahme einer Vorlage unterschiedlich erfolgreich sind und zu unterschiedlichen Zeitpunkten mehr oder weniger stark und unterschiedlich häufig in Erscheinung treten. Die Themen können zusammengefasst werden in sechs Gruppen (in Klammern Häufigkeit des Vorkommens):

- Umweltschutz/Nachhaltigkeit (22)
- Finanzielle Themen (19)
- Einschränkungen/Ausbau von Strassenbau und Freiheit (9)
- Europa/Ausland (6)
- Sicherheit (3)
- andere Themen (3)

Um den Erfolg eines Themas zu messen, ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Themenbereiche sowohl für als auch gegen eine Vorlage verwendet werden können. Beispielsweise war der Schutz der Umwelt das Anliegen der Initiative für 12 autofreie Sonntage. Das Thema Umweltschutz wurde aber auch *gegen* die Revision des Luftfahrtgesetzes einzusetzen versucht.

Tabelle 3 zeigt den Erfolgsgrad eines Themas. Dieser wird errechnet durch den Anteil Vorlagen die – so wird unterstellt – (unter anderem) dank des entsprechenden Themas angenommen bzw. verworfen wurden.

Tabelle 3: Erfolgsgrad der einzelnen Themenbereiche

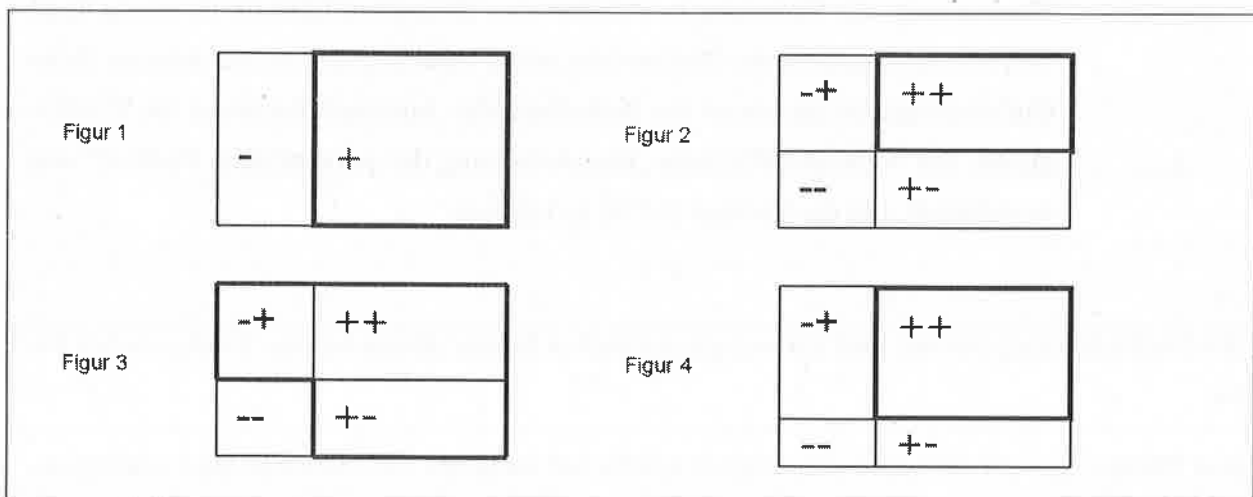
Themenbereich	Anzahl Vorlagen, bei welchen das Thema eine Rolle spielt	Anzahl Vorlagen, bei denen das Thema als Pro-Argument verwendet wird	davon angenommen	Anzahl Vorlagen, bei denen das Thema als Contra-Argument verwendet wird	davon abgelehnt	Erfolgsgrad (Anteil angenommene bzw. abgelehnte Vorlagen am Total der Vorlagen, bei welchen das Thema eine Rolle spielt)
Umweltschutz/ Nachhaltigkeit	22	19	9	3	0	41%
Finanzen	19	8	8	11	4	63%
Einschränkungen	9	2	1	7	6	78%
Europa/Ausland	6	5	5	1	0	83%
Sicherheit	3	1	1	2	1	(66%)
anderes	3	3	2	0	0	(66%)

in Klammern: zu wenig aussagekräftig, weil zu wenig Fälle

Auffallend hohen Erfolg hatten die Themen Finanzen, Einschränkungen und Europa. Konnte eine Vorlage mit der „Sanierung der Bundesfinanzen“ für sich werben, so wurde sie jedesmal angenommen. Das gegenteilige Argument, dass eine Vorlage für den Bund oder für die einzelnen KonsumentInnen zu teuer sei, hatte bei den untersuchten verkehrspolitischen Abstimmungen weniger Erfolg. Erfolgreichstes Argument der GegnerInnen einer Vorlage war hingegen das Thema „Einschränkungen“. Gelang es den OpponentInnen zu zeigen, dass eine Vorlage den Strassenbau oder die individuelle Freiheit der StrassenbenützerInnen einschränkte, so konnten sie mit grosser Wahrscheinlichkeit mit einem Sieg rechnen. Das Thema Europa, das erstmals mit der Abstimmung zur NEAT virulent wurde, versprach dann Erfolg, wenn es *pro* Vorlage eingesetzt werden konnte.

Wichtig ist zudem die Kombination der Themen. Linder (1999a: 256 f.) zeigt in einem Modell auf, dass verschiedene Konfliktlinien die Chance einer Volksabstimmung erhöhen oder verringern können. Wenn es gelingt, zu der hauptsächlichen Konfliktlinie eine weitere in die Vorlage einzubringen, so können weitere Segmente von BefürworterInnen (Figur 3) bzw. GegnerInnen (Figur 2) für bzw. gegen eine Vorlage gewonnen werden. Abbildung 3 macht dies deutlich.

Abbildung 3: verschiedene Konfliktlinien bei Abstimmungen



Quelle: Linder (1999a: 256)

Aus Abbildung 3 geht hervor, dass weitere Konfliktlinien eine Mehrheit für eine Vorlage verringern oder erhöhen können, abhängig vom Thema der Konfliktlinie. Figur 1 stellt die Ausgangslage einer Vorlage dar, welche primär ein Hauptanliegen verfolgt und lediglich eine Konfliktlinie aufweist. Folgende Beispiele sollen die anderen Figuren erläutern:

Figur 2: Eine zweite Konfliktlinie verstärkt das GegnerInnenlager. Beispiel Volksinitiative zur Förderung des öffentlichen Verkehrs:

Hauptziel der Initianten war der Ausbau und die Förderung des öffentlichen Verkehrs. Sie verbanden damit ökologische Zielsetzungen. Den GegnerInnen

gelang es mit der Nebenkonfliktlinie „Finanzen“, das BefürworterInnen-Segment zu verkleinern. Auch StimmbürgerInnen, welche dem öffentlichen Verkehr eher wohlgesonnen waren, scheuten sich vor einer übermässigen Belastung des Bundeshaushaltes und legten deshalb ein Nein in die Urne.

Figur 3: Eine zweite Konfliktlinie vergrössert das BefürworterInnenlager. Beispiel LSVA:

Primär wurde die LSVA von den StimmbürgerInnen als ökologische Verkehrspolitik aufgefasst, die es zu unterstützen galt. Dieses Anliegen alleine hätte der LSVA aber wahrscheinlich keine grossen Annahmehancen beschert (siehe Beispiel Volksinitiative zur Förderung des öffentlichen Verkehrs). Zusätzlich zum Hauptargument verhalf die Nebenkonfliktlinie „Europa“ der LSVA zur Annahme. StimmbürgerInnen, die nicht für eine ökologische Verkehrspolitik eintreten, aber für eine Zusammenarbeit mit Europa sind (z.B. die französisch-sprechende Bevölkerung) nahmen die LSVA an und verhalfen so der Vorlage zum Erfolg.

Figur 4: Eine zweite Konfliktlinie vergrössert zwar das GegnerInnenlager, aber zu wenig stark, als dass die Vorlage scheitern würde. Beispiel Gurtenobligatorium:

Figur 4 zeigt die Situation, in welcher eine Nebenkonfliktlinie zu wenig Kraft hat, um das Segment der BefürworterInnen entscheidend zu verkleinern. Beim Gurtenobligatorium stand die Sicherheit der AutomobilistInnen im Vordergrund. Die Nebenkonfliktlinie „Einschränkung der persönlichen Freiheit“ war zu schwach, um die Vorlage zu Fall zu bringen.

Nachhaltigkeitsargumente und Umweltschutzdenken haben alleine keinen Erfolg an der Urne.

Das Thema Umweltschutz/Nachhaltigkeit spielte bei mehr als zwei Dritteln aller untersuchten Verkehrsvorlagen eine Rolle. Es hatte aber mit Abstand am wenigsten Aussicht auf Erfolg. Dies dürfte verschiedene Gründe haben. Einerseits stand das Thema Umweltschutz von 1977 bis 1990 vor allem bei Initiativen im Vordergrund. Neue – vor allem ökologische – Bewegungen heizten in den 80er Jahren die Diskussion um den Schutz der Natur mit teilweise radikalen Forderungen an. Es verging einige Zeit, bis das Thema Ökologie salonfähig geworden war.¹¹ Obwohl die Sorge um die Umwelt von 1977 bis 1990 praktisch immer auf dem er-

¹¹ Linder (1999: 260-261) attestiert Volksinitiativen denn auch verschiedene Wirkungen. Eine Initiative kann sowohl „Ventil“ (Protest und Unzufriedenheit können abgelassen werden), „Schwungrad“

sten Platz des Sorgenbarometers rangierte, verwundert es deshalb nicht, dass die Initiativen mit ökologischen Zielen vermehrt verworfen wurden.

Ökologische Forderungen konnten als Hauptanliegen denn auch erst ab 1992 Erfolge verbuchen, es sei denn, sie wurden mit anderen, öffentlich weniger umstrittenen Themen verbunden, wie das Beispiel der Abstimmung über die Einführung der Schwerverkehrsabgabe zeigt, bei der das Verursacherprinzip mit der Sanierung der Bundesfinanzen verknüpft werden konnte.

Wiederum kann das Modell von Linder (1999a) zur Erklärung herangezogen werden (siehe Abbildung 3). Das Thema Umweltschutz wird als Hauptkonfliktlinie bei allen Vorlagen durch eine Nebekonfliktlinie eingeschränkt, welche die Annahme der Vorlage verunmöglicht. Das Thema Umweltschutz verhilft hingegen als Nebekonfliktlinie verschiedenen Hauptkonfliktlinien zu zusätzlichen UnterstützerInnen. Als einschränkende Nebekonfliktlinie eignet sich das Thema „Umweltschutz“ allerdings wenig.

Als erläuternde Beispiele seien erwähnt:

- Schwerverkehrsinitiative: Hauptanliegen: Umweltschutz; Nebekonfliktlinie: Furcht vor Steuern und Teuerung; Folge: auch KonsumentInnen, bei denen die Sorge um die Umwelt gross ist, stimmen gegen die Initiative.
- Bahn 2000: Hauptanliegen: Ausbau und Steigerung der Attraktivität der Eisenbahn; Nebekonfliktlinie: Umweltschutz; Folge: der Ausbau des öffentlichen Verkehrs wird auch von Umweltschutzkreisen unterstützt.
- Revision Luftfahrtgesetz: Hauptanliegen: Wettbewerbsfähigkeit und Möglichkeit des Ausbaus von Flughäfen; Nebekonfliktlinie: Umweltschutz; Folge: der Ausbau der Flughäfen und die Hoffnung auf bessere Wirtschaftsbedingungen sind wichtiger als ökologische Einwände.

4.3.2 Andere Vorlagen

Die Anzahl gleichzeitig stattfindender Vorlagen hat keinen Einfluss auf die Akzeptanz der einzelnen Vorlagen.

Ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Anzahl der gleichzeitig mit der untersuchten verkehrspolitischen Vorlage zur Abstimmung gelangenden Vorlagen und der Akzeptanz in Form des Ja-Anteils in Prozent kann nicht festgestellt werden (Pearsons $r = -.027$). Auch das

(Hoffnung auf Teilerfüllung der Forderungen) als auch „Katalysator“ (Mobilisierung neuer politischer Themen und Tendenzen) sein.

Thema der anderen Vorlagen scheint keinen messbaren Einfluss auf die unterschiedliche Akzeptanz zu haben. Diese Hypothese muss verworfen werden.

Die Wichtigkeit einer Vorlage ist nicht entscheidend für deren Ausgang.

Mit Hilfe der Anzahl der leeren und ungültigen Stimmzettel wurden die 27 verschiedenen Verkehrsvorlagen in Haupt- und Nebenvorlagen unterteilt. Zwölf Vorlagen wiesen am entsprechenden Abstimmungssonntag im Vergleich mit den Vorlagen, über die ebenfalls entschieden wurde, die wenigsten Fehlerstimmen auf und gelten somit gemäss der Operationalisierung von Papadopoulos und Joye (1994) als Hauptvorlagen. Die restlichen 15 Vorlagen waren Nebenvorlagen. Auch hier ist kein statistisch signifikanter Zusammenhang festzustellen (Cramers $V = .135$). Es ist nicht der Fall, dass Hauptvorlagen eher angenommen oder abgelehnt würden als Nebenvorlagen. Die Wichtigkeit einer Vorlage, gemessen mittels Fehlerstimmen, ist nicht entscheidend für das Resultat einer Abstimmung.

4.3.3 Instrumente

Die Art und Verbindlichkeit der verkehrspolitischen Instrumente haben keinen Einfluss auf den Abstimmungsausgang.

Zwei Fünftel der 27 untersuchten Vorlagen mit verkehrspolitischem Inhalt weisen eine geringe Verbindlichkeit auf. Es handelt sich in erster Linie um Infrastrukturbereitstellungen. Ein Viertel der Vorlagen operieren mittels Steuern und ein Fünftel mit Geboten bzw. Verboten. Die Hypothese, dass die Art der Instrumente, welche eine Vorlage beinhaltet, den Ausgang einer Abstimmung beeinflusst, muss verworfen werden. Auch die unterschiedliche Verbindlichkeit der Instrumente hat keinen Einfluss auf die Akzeptanz der Vorlage (Pearsons $r = .095$).

4.3.4 Vorbestimmtheit

Je mehr eine Abstimmungsvorlage vorbestimmt ist, desto kleiner ist die Akzeptanz.

Die einzelnen Vorlagen wurden nach ihrem Grad an Vorbestimmtheit untersucht. Sie können dabei nicht (0), labil (1 bis 3) oder vollständig vorbestimmt (4) sein. Fünf Vorlagen sind vollständig, vier Vorlagen sind gar nicht vorbestimmt. Die restlichen 18 verkehrspolitischen Vorlagen gehören bezüglich Vorbestimmtheit dem Mischtypus „labil vorbestimmt“ an. Es lässt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Grad an Vorbestimmtheit und der Akzeptanz von verkehrspolitischen Vorlagen in folgender Art eruieren: je weniger eine Vorlage vorbestimmt ist, desto höher ist der Ja-Stimmen-Anteil dieser Vorlage (Pearsons $r =$

-.478*). Die Hypothese muss also nicht verworfen werden. Auch eine einfache Kreuztabelle macht den Zusammenhang klar (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Kreuztabelle Vorbestimmtheit – Abstimmungsergebnis

		Resultat der Abstimmung		Total
		abgelehnt	angenommen	
Vorbestimmtheit	tief (2 oder unter 2)	3	13	16
	hoch (über 2)	8	3	11
Total		11	16	27

Cramers V: 0.540*

Linder et al. (1988) stellen die These auf, dass der Grad der Vorbestimmtheit eine indirekte Wirkung auf den Abstimmungsausgang hat. Je weniger vorbestimmt und je komplexer eine Vorlage ist, desto grösser kann die Wirkung der Abstimmungskampagne werden. Umgekehrt vermag eine Kampagne wenig auszurichten, wenn die Vorlage vollständig vorbestimmt ist, wenn also die Meinungen bereits gemacht sind. Die Kampagnenwirkung wurde in vorliegender Arbeit nicht erhoben. Zu einer der vier nicht vorbestimmten Vorlagen (KVP) und einer der fünf vollständig vorbestimmten Vorlagen (Autobahnvignette) liegen Studien vor, welche unter anderem die Kampagnen untersucht haben. Linder et al. (1988: 33) machen bei der KVP „ein eindeutiges Übergewicht der Werbung gegen die KVP“ aus. Buob (1989) fand heraus, dass die Kampagne zur Autobahnvignette eindeutig von den Gegnern dominiert wurde. Während nun die KVP, also die nicht vorbestimmte Vorlage, abgelehnt wurde, die Kampagne also Wirkung entfalten konnte, nahm die Mehrheit der UrnengängerInnen die Vorlage zur Einführung einer Autobahnvignette, also die vollständig vorbestimmte Vorlage, trotz mehrheitlicher Anti-Propaganda an. Interessant ist weiter, dass ebenfalls ein Zusammenhang besteht zwischen der Beteiligung und der Vorbestimmtheit. Je stärker vorbestimmt eine Vorlage ist, desto stärker mobilisiert sie.

4.3.5 Objektive Betroffenheit

Der objektive Betroffenheitsgrad hat keinen Einfluss auf die Akzeptanz einer Vorlage.

14 der 27 untersuchten verkehrspolitischen Vorlagen weisen einen hohen Grad an objektiver Betroffenheit auf. Die Hälfte der Vorlagen berühren also die gesamte Bevölkerung und haben Auswirkungen auf das gesamte Gebiet der Schweiz. Die zum Index „objektive Betroffenheit“ zusammengefasste demographische und geographische Betroffenheit steht in keinerlei Zusammenhang mit der Akzeptanz einer Verkehrsvorlage (Pearsons $r = -.067$). Es ist hierzu

allerdings zu sagen, dass der Index „objektive Betroffenheit“ jeweils für die ganze Schweiz erhoben wurde. Differenziertere und allenfalls anders lautende Resultate könnte die Unterscheidung nach Regionen bzw. die Erhebung des „Betroffenheitsgrades“ in den einzelnen Kantonen und die Verknüpfung mit dem regionalen Ja-Stimmen-Anteil erbringen.¹²

4.3.6 Kosten und Nutzen

Der Faktor „Kosten und Nutzen“ steht in keinem Zusammenhang mit dem Zustimmungsgrad einer Vorlage.

Der Faktor „Kosten/Nutzen“, der sich aus der Art der Kostenträgerschaft, dem Vorhandensein von Nebennutzen und der Art der Überlappung von Zahler- und Nutzerkreis ergibt (Indexwerte von 1 bis 6; vergleiche Kapitel 3.1.6), korreliert nicht mit der Höhe der Zustimmung der UrnengängerInnen (Pearsons $r = -.144$). Da die meisten Vorlagen (23 von 27) aber einen sehr hohen (6) oder hohen (5) „Kosten und Nutzen“-Faktor aufweisen, könnte hier eine Verzerrung vorliegen. Zur Überprüfung werden die drei Komponenten des Index betrachtet und bivariat mit dem Resultat der Abstimmungen (angenommen/abgelehnt) verknüpft. Allerdings ergeben sich weder bei der Homogenität der Kostenträgerschaft (Cramers $V = .373$), noch bei Bestehen von Nebennutzen (Cramers $V = .187$) und auch nicht bei der Kongruenz von Zahler und Nutzerkreisen (Cramers $V = .080$) signifikante Resultate.

4.3.7 Zeitraum zwischen Einreichung (bzw. Abstimmung im Parlament) und Volksabstimmung

Der Zeitraum zwischen Volksabstimmung und Einreichung einer Vorlage bzw. Schlussabstimmung im Parlament hat keinen Einfluss darauf, ob die Vorlage angenommen wird.

Aus dem statistischen Test dieser Hypothese resultiert zwar ein starker und hochsignifikanter Zusammenhang (Pearsons $r = -.715^{**}$). Es handelt sich dabei aber um ein Artefakt. Da Volksinitiativen in der Regel sehr lange Zeiträume zwischen Einreichung und Volksabstimmung aufweisen und in der Regel abgelehnt werden, wird das Bild verfälscht. Tatsächlich zeigen sich weder bei der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Zeitraum und Akzeptanz bei fakultativen und obligatorischen Referenden (Pearsons $r = -.199$) noch bei der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Zeitraum und Akzeptanz bei Volksinitiativen (Pearsons $r = .275$) signifikante Werte. Diese Hypothese wird verworfen.

¹² So zeigen Vatter und Nabholz (1995: 494) beispielsweise, dass in fünf von sechs Fällen die geographische Distanz zum Abstimmungsgegenstand einen hochsignifikanten Zusammenhang mit der Höhe des Ja-Stimmen-Anteils aufweist. „Stimmbürger in Gemeinden, die weit entfernt von dem (indirekt über die Steuern) zu finanzierenden öffentlichen Gut wohnen, haben die Kredite (...) signifikant stärker abgelehnt.“

4.3.8 Eingereichte Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden und Initiativen

Die Zahl der eingereichten Unterschriften bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden steht in keinem Zusammenhang mit der Akzeptanz der Vorlagen.

Weder bei den Initiativen noch bei den fakultativen Referenden kann ein signifikanter Zusammenhang gemessen werden. Tendenziell sind die Fallzahlen aber zu klein, um eine gültige Aussage machen zu können.

4.3.9 Zwischenfazit

In das multivariate Policy-Modell fliessen die Variablen „Anzahl Vorlagen“, „Haupt- oder Nebenvorlage“, „Instrumente“, „objektive Betroffenheit“, „Kosten-Nutzen“ und „Vorbestimmtheit“ ein. Das Modell eignet sich schlecht als Prognosemodell. Lediglich 38% der Varianz der Variable „Ja-Stimmen in Prozent“ können durch die Prädiktorvariablen aus der Policy-Dimension erklärt werden. 62% der Varianz sind also auf in der Regressionsgleichung nicht erfasste Einflüsse zurückzuführen.

Von den unabhängigen Variablen erreicht im multivariaten Modell lediglich die Variable „Vorbestimmtheit“ signifikante Werte. Die Akzeptanz einer verkehrspolitischen Vorlage bzw. der Ja-Stimmenanteil steigt um 7%, wenn die Vorbestimmtheit um einen Punkt sinkt. Oder mit anderen Worten: Je weniger alltägliche Bezüge das Thema aufweist, je weniger komplex es ist, je weniger Betroffenheit es auslöst und je weniger Verhaltensänderung es einfordert, desto grösser sind seine Chancen, bei einer Volksabstimmung mit verkehrspolitischem Inhalt zu bestehen. Die einzelnen Werte sind Tabelle 5 zu entnehmen.

Die Policy-Dimension scheint also auf den Ausgang einer verkehrspolitischen Abstimmung mit Ausnahme der Ziele der Vorlage und der Vorbestimmtheit keinen grossen Einfluss zu haben.

Tabelle 5: Die Kennzahlen des Modells „Policy“

Kennzahlen des Modells (N = 27)				
R ²	F	Signifikanz	Durbin-Watson	Tolerance-Werte über
.376	2.006	.113	1.813	.547
Kennzahlen der Variablen des Modells				
Variable	B	Beta	Signifikanz	
Konstante	.375	-	.078	
Haupt- oder Neben- vorlage	3.9	.154	.459	
Vorbestimmtheit	-7.0	-.756	.003	
Objektive Betroffen- heit	2.2	.196	.353	
Kosten-Nutzen	-1.2	-.072	.725	
Instrumente	2.2	.283	.175	
Anzahl Vorlagen gleichzeitig	3.7	.412	.100	

R²: Erklärungskraft des Modells

F und Sig.: Überprüfung der Erklärungskraft

Durbin-Watson: Test auf Autokorrelation (soll möglichst nahe bei 2 sein)

Tolerance-Werte über: Test auf Multikollinearität (soll möglichst nahe bei 1 sein)

4.4 Empirische Ergebnisse in der Politics-Dimension

4.4.1 Empfehlung des Bundesrates/des Parlaments

Die Empfehlung des Bundesrates bei verkehrspolitischen Abstimmungen wird von den Stimmenden befolgt.

Der Bundesrat ist im Politikfeld „Verkehr“ mit seinen Empfehlungen in den letzten rund 20 Jahren ausserordentlich erfolgreich. Zum Vergleich werden alle seit Bestehen des Bundesstaates dem Volk vorgelegten Vorlagen herangezogen.

Zwischen 1848 und 1997 hatte die Stimmbevölkerung über 438 Vorlagen zu befinden.¹³ Davon wurden 214, also rund die Hälfte angenommen. Tabelle 6 unterscheidet zwischen den verschiedenen Rechtsformen der Vorlagen.

¹³ Volksinitiativen und obligatorische Referenden gibt es seit 1848; das fakultative Referendum wurde 1874 eingeführt.

Tabelle 6: Obligatorische Referenden von 1848 bis 1997, Volksinitiativen von 1848 bis 1997 und fakultative Referenden von 1874 bis 1997

Rechtsform	Anzahl zur Abstimmung gekommen	davon angenommen	angenommener Anteil in Prozent	Ausgang gemäss Bundesrats-/Parlamentsempfehlung
obligatorisches Referendum	188	140	74%	74%
fakultatives Referendum	129	62	48%	48%
Initiative	121	12	10%	90%

Quelle: Linder 1999a: 244 – 249.

Im langjährigen Durchschnitt hat die Empfehlung von Bundesrat und Parlament einen Erfolg von 71%. In den hier untersuchten 27 verkehrspolitischen Vorlagen ist der Erfolgsgrad von Regierung und Bundesversammlung wesentlich höher. Lediglich zwei der 27 Vorlagen nahmen einen Ausgang, welcher der Empfehlung widersprach (Koordinierte Verkehrspolitik und Alpeninitiative). Mit anderen Worten liegt der Erfolgsgrad von Bundesrat und Parlament mit 93% weit über dem Durchschnitt. Die nationale Verkehrspolitik – zumindest jene, die „öffentlich“ ausgemacht wird – ist also im Vergleich zu anderen Politikfeldern ausserordentlich erfolgreich. An diesem Befund ändert sich auch nichts, wenn statt der 150 Jahre ein vergleichbarer Zeitrahmen gewählt wird. Der Erfolgsgrad der Regierung gemessen an 140 Abstimmungsvorlagen zwischen 1980 und 1998 beträgt 78%.

Die Hypothese muss nicht verworfen werden. Die Chance einer verkehrspolitischen Abstimmungsvorlage angenommen zu werden, ist dann gross, wenn der Bundesrat bzw. das Parlament sie zur Annahme empfehlen. Die Verkehrsvorlage wird hingegen mit grosser Sicherheit abgelehnt, wenn auch die Behörden diese verwerfen. Diese Behauptung lässt sich anhand einer statistischen Kennzahl stützen: Cramers V beträgt .847** und ist hochsignifikant.

4.4.2 Parteiparolen und Verbandsparolen

Partei- und Verbandsparolen sind für den Abstimmungsausgang relevant.

Die Relevanz der Parteiparolen ist in der politikwissenschaftlichen Forschung umstritten (vgl. Kapitel 2.2.1.2). In vorliegender Analyse zeigt sich aber, dass insbesondere die Variable „Unterstützungsgrad“ (siehe nachfolgend), bei welcher die Partei- und die Verbandsparolen wichtige Bestandteile bilden, einen hohen statistischen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hat. Mittels eines weiteren Indikators kann zusätzlich gezeigt werden, dass die Parolen der Parteien und der Verbände einen Einfluss auf das Stimmverhalten der UrnengängerInnen haben. Bei den VOX-Nachbefragungen wird unter anderem nach der Parteiidentifikation gefragt. Je nach Parteiensympathie resultieren andere Abstimmungsentscheide. Mit Hilfe des

Anteils an Ja-Stimmenden pro Parteiidentifikation und der Parole der entsprechenden Partei lässt sich die Parolentreue messen. Teilweise wird auch nach Verbandsmitgliedschaft gefragt. Auch dort lässt sich die Parolentreue messen.

Der Stichprobenumfang bei einzelnen VOX-Nachbefragungen erlaubt nur Aussagen bezüglich der grossen (nationalen) Regierungsparteien und allenfalls einzelnen Verbänden. Tabelle 7 bildet die Ja-Anteile der parteigebundenen Stimmbürgerschaft bzw. – wo vorhanden – der Mitglieder von Verbänden ab.

Tabelle 7: Parolentreue UrnengängerInnen in Prozent bei den verkehrspolitischen Vorlagen von 1977 bis 1998 (kursiv = Nein-Parole)

Vorlage	FDP	SP	CVP	SVP	ACS	TCS	VCS	Ja-Anteil PU
Albatrosinitiative	77	61	75	74	-	-	-	-
Demokratie im Nationalstrassenbau	73	52	-	87	-	-	-	-
12 autofreie Sonntage	76	*	-	-	-	-	-	-
Gurtenobligatorium	65	60	75	59	-	-	-	63
Treibstoffzölle	61	*	76	91	-	-	-	53
Autobahnvignette	42	54	65	65	-	-	-	46
Schwerverkehrsabgabe	65	65	67	50	-	-	-	41
Schwerverkehrsinitiative	78	43	80	90	83	75	94	29
Bahn 2000	74	80	78	47	-	-	-	62
Koordinierte Verkehrspolitik	67	69	56	72	-	-	-	39
Pro Tempo 130/100	57	70	65	79	42	48	95	42
Stopp dem Beton	90	51	82	84	83	83	73	-
Kleeblatt N1	85	57	70	78	78	78	80	-
Kleeblatt N4	85	57	70	78	78	78	80	-
Kleeblatt N5	85	57	70	78	78	78	80	-
Strassenverkehrsgesetz	77	60	56	69	-	-	-	-
Förderung des öffentlichen Verkehrs	82	75	73	73	-	-	57	36
NEAT	78	68	75	52	-	-	-	70
Treibstoffzollerhöhung	66	75	65	58	-	-	-	48
Weiterführung Vignette	75	88	81	62	-	67	88	68
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	71	89	80	61	-	-	88	67
Einführung LVSA	68	89	78	46	-	-	88	63
Alpeninitiative	64	82	52	57	56	56	67	53
Revision Luftfahrtgesetz	88	51	79	70	-	-	-	71
Aufhebung Beiträge Parkplätze	66	*	45	75	-	-	-	47
LSVA	79	83	66	65	-	*	81	54
FinÖV	67	94	79	56	-	32	80	68
Durchschnittliche Parolentreue	73	68	70	68	71	66	81	54

Quelle: VOX-Analysen (div. Jahrgänge)

PU: Parteiungebundene

- : keine Daten verfügbar

*: Stimmfreigabe beschlossen

Die Anhängerschaft der untersuchten Parteien und Verbände zeichnet sich durch eine generell hohe Parolentreue aus. Mehr als drei Fünftel der Parteianhängerschaft aller vier Regierungsparteien stimmen im Schnitt gemäss der Parole ihrer Partei. Auch die zwei grossen

Automobilverbände bzw. der Verkehrsclub weisen eine parolentreue Mitgliedschaft auf; allerdings sind hier nur wenig Daten vorhanden.

Rein aufgrund dieser Erkenntnisse kann also angenommen werden, dass anhand der Parolen ein Abstimmungsresultat vorausgesagt werden könnte. Allerdings müssen die parteiungebundenen UrnengängerInnen mitberücksichtigt werden.

Longchamp (1990) bestimmt für seine Untersuchung von acht Verkehrsvorlagen zwischen 1980 und 1989 den Anteil an nicht-partiegebundenen UrnengängerInnen mit 30 Prozent und berechnet, dass „die parteipolitisch ungebunden Stimmenden (..) bei Verkehrsabstimmungen ein Nein-Potenzial im Verhältnis von 56 zu 44“ darstellen. Die vorliegenden Daten, die auf allen 27 Verkehrsvorlagen zwischen 1977 und 1998 beruhen, weisen hingegen die Nichtpartiegebundenen eher als ein *Ja-Potential* aus und zwar im Verhältnis 57 zu 43 (bzw. 54 zu 46 ohne die Initiativen).

Der Zusammenhang der einzelnen Parolen der Parteien und Verbände mit dem Resultat der Abstimmung (angenommen oder abgelehnt), gemessen mit Cramers V, lässt verschiedene Aussagen zu:

- Die Empfehlungen der drei bürgerlichen Bundesratsparteien weisen einen hochsignifikanten Zusammenhang mit dem Abstimmungsresultat auf. Bei über 90% der verkehrspolitischen Abstimmungen bei der FDP und der CVP bzw. bei über 85% bei der SVP stimmen die Parolen mit dem Abstimmungsresultat überein. Dies darf als Indiz dafür angesehen werden, dass das Politikfeld „Verkehr“ zumindest bis in die 90er Jahre hinein bürgerlich dominiert war.
- Die vierte grosse Bundesratspartei, die SP, zeichnet sich durch einen sehr kleinen und nicht signifikanten Zusammenhang von Parole und Abstimmungsresultat aus. Das lässt sich damit erklären, dass die SP lange Zeit eine Oppositionsrolle einnahm. Insbesondere auch in der Verkehrspolitik unterstützte die Linke häufig Volksbegehren mit radikalen Forderungen.
- Bei den kleinen Parteien fällt die LPS auf, deren Parolen relativ hoch und signifikant mit den Abstimmungsresultaten korrelieren. Die LPS erreicht eine 69%ige Übereinstimmung von Parolenfassung und Volksmeinung. Jegher (1999: 119) macht bei ihrer Untersuchung über den Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte die Beobachtung, dass die LPS auch eine hohe Erfolgsrate bei Anträgen im Nationalrat aufweist. Sie kommt zum Schluss, dass „die hohen Werte der LPS (...) damit erklärt werden (können), dass sie auf Bundesebene zwar nicht in der Regierung vertreten ist, in der Romandie jedoch zu den staatstragenden und -bildenden Parteien gehört und sich ideologisch kaum von freisinnigen Positionen unterscheidet. In diesem Sinne steht sie stellvertretend für eine bürgerliche,

mehrheitsfähige Politik." Dieser Schluss kann auch für den Politikbereich 'Verkehr' gezogen werden.

- Bei den Verbänden fällt auf, dass die Parolen der Wirtschaftsverbände, nicht aber jene der Automobil-, Verkehrs- und Transportverbände, sehr häufig mit dem tatsächlichen Votum der UrnengängerInnen übereinstimmen. Mit Ausnahme des SGV und des CNG ist der Zusammenhang zwischen Parole und Abstimmungsausgang bei allen Wirtschaftsverbänden in der Verkehrspolitik stark und signifikant. Tabelle 8 bietet eine Übersicht.

Tabelle 8: Zusammenhang zwischen Parolen und Abstimmungsergebnissen von Parteien und Verbänden

Parteien	FDP	SP	CVP	SVP	GP	FP	LdU	EVP
Cramers V	.860**	.089	.847**	.742**	.111	.127	.201	.101
Anzahl abgegebene Parolen ¹	27	24	27	27	22	19	27	27
Übereinstimmungsquote	93%	58%	93%	85%	55%	47%	48%	59%
Parteien	LPS	POCH	PdA	PSA	SD	Rep.	Lega	
Cramers V	.482*	.139	.297	.730	.429	.500	-	
Anzahl abgegebene Parolen ¹	26	15	26	6	26	6	6	
Übereinstimmungsquote	69%	33%	46%	33%	35%	33%	17%	

Verbände	ZSA	SGV	Vorort	SBV	SGB	CNG	VSA
Cramers V	.887**	.432	.821**	.637*	.619*	.360	.741*
Anzahl abgegebene Parolen ¹	16	25	21	17	21	23	20
Übereinstimmungsquote	88%	64%	90%	88%	74%	70%	85%

Automobil- und Transportverbände	ACS	TCS	VCS	ASTAG	FRS
Cramers V	.434	.350	.202	.320	-
Anzahl abgegebene Parolen ¹	16	19	19	14	9
Übereinstimmungsquote	56%	63%	53%	50%	67%

Quellen: Année Politique Suisse (div. Jahrgänge); Bundesamt für Statistik; eigene Berechnungen

¹ ohne Vorlagen mit Stimmfreigabe

*: signifikant ($\alpha < 0.05$)

**: hochsignifikant ($\alpha < 0.01$)

Lesebeispiel: Die Parole der FDP weist einen hochsignifikanten Zusammenhang mit dem Abstimmungsergebnis auf. Die FDP hat 27 Mal eine Ja- oder Nein-Parole abgegeben, davon stimmten 93% mit dem tatsächlichen Votum der UrnengängerInnen überein.

Die einzelnen Parolen scheinen sich also durchaus als Prädiktorvariablen anzubieten. Da für multivariate Modelle mit geringer Fallzahl nur eine beschränkte Anzahl erklärender Variablen verwendet werden darf, werden die Parolen zu einer weiteren Variablen zusammengefasst. Der Unterstützungsgrad gibt die aggregierten Parolen wieder.

4.4.3 Unterstützungsgrad

Der Abstimmungsausgang ist abhängig von der Stärke der Unterstützung durch Behörden, Parteien und Verbände. Je höher der Unterstützungsgrad ist, desto eher wird die Verkehrsvorlage angenommen.

Die Variable „Unterstützungsgrad“ wird in Anlehnung an Longchamp (1990) und Linder et al. (1988) gemessen. Anhand der jeweiligen Parolen wird hier der Einfluss der Behörden, Parteien und Verbände bestimmt.

Um die Stärke der Unterstützung durch Behörden, Parteien und Verbände zu messen, stützen wir uns teilweise auf das Vorgehen von Longchamp (1990). Wir messen allerdings nicht die Behördenkonformität¹⁴ sondern die Unterstützung für eine Vorlage.

Der Unterstützungsgrad für eine Vorlage ergibt sich aus der Summe der Ja-Parolen. Dabei erhalten die Bundesratsempfehlung und die Parolen der Regierungsparteien für eine Ja-Parole einen Punkt. Die abweichenden Kantonalsektionen werden anteilmässig abgezogen (oder zugerechnet). Die kleinen Parteien erhalten zusammen höchstens einen Punkt. Nein-Parolen werden ebenfalls anteilmässig subtrahiert. Das selbe Vorgehen wird bei den Verbänden angewandt. Der grösstmögliche Unterstützungsgrad beträgt theoretisch 7 Punkte (Bundesrat, alle 4 Regierungsparteien ohne abweichende Kantonalsektionen, alle kleinen Parteien und alle Verbände), praktisch bewegt er sich zwischen 1.17 (Initiative für 12 autofreie Sonntage) und 6.42 (Bahn 2000) Punkten. Tabelle 9 zeigt die Unterstützungsgrade der 27 untersuchten Verkehrsvorlagen.

¹⁴ Longchamp (1990) ermittelt die Stärke des Konflikts, den die politische Elite im Hinblick auf eine Abstimmung wählt. Diesen misst er mittels der Stärke der Opposition, sprich der Stärke der Parteien, welche eine der Bundesratsempfehlung entgegengesetzte Parole fassen.

Tabelle 9: Unterstützung durch Behörden, Parteien und Verbände – Unterstützungsgrade der verkehrspolitischen Vorlagen von 1977 bis 1998

Vorlage	BR	FDP	SP	CVP	SVP	Klein- ne	Ver- bände	Total	Re- sultat
Albatrosinitiative	0	0	1	0	0	7/8	0	1.88	nein
Demokratie im Nationalstrassenbau	0	0	2/3	0	0	5/7	0	1.38	nein
12 autofreie Sonntage	0	0	1/3	0	1/3	4/8	0	1.17	nein
Gurtenobligatorium	1	2/3	1	2/3	2/3	5/8	3/5	5.23	ja
Treibstoffzölle	1	1	1/3	1	1	1/8	7/7	5.46	ja
Autobahnvignette	1	2/3	1	1	2/3	4/7	4/10	5.30	ja
Schwerverkehrsabgabe	1	0	1	2/3	1/3	6/7	5/11	4.31	ja
Schwerverkehrsinitiative	0	0	1	0	0	7/9	2/10	1.98	nein
Bahn 2000	1	1	1	1	2/3	6/8	9/9	6.42	ja
Koordinierte Verkehrspolitik	1	1/3	1	2/3	2/3	7/9	5/11	4.90	nein
Pro Tempo 130/100	0	2/3	0	0	2/3	2/9	3/6	2.06	nein
Stopp dem Beton	0	0	2/3	0	0	4/8	1/11	1.26	nein
Kleeblatt N1	0	0	2/3	0	0	6/8	3/11	1.67	nein
Kleeblatt N4	0	0	2/3	0	0	6/8	3/11	1.67	nein
Kleeblatt N5	0	0	2/3	0	0	6/8	2/11	1.60	nein
Strassenverkehrsgesetz	1	1	0	1	1	2/7	8/11	5.01	ja
Förderung des öffentlichen Verkehrs	0	0	1	0	0	5/7	4/11	2.08	nein
NEAT	1	1	1	1	1	4/7	9/11	6.39	ja
Treibstoffzollerhöhung	1	2/3	1	1	1	4/8	7/11	5.80	ja
Weiterführung Vignette	1	1	1	1	1	5/8	8/11	6.35	ja
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	1	2/3	1	1	2/3	5/8	7/10	5.66	ja
Einführung LVSA	1	0	1	1	0	5/8	7/10	4.33	ja
Alpeninitiative	0	1/3	1	1/3	0	5/8	2/11	2.47	ja
Revision Luftfahrtgesetz	1	1	0	1	1	3/8	6/7	5.23	ja
Aufhebung Beiträge Parkplätze	1	2/3	1/2*	2/3	2/3	6/7	4/7	4.93	ja
LSVA	1	0	1	1	0	4/7	5/9	4.13	ja
FinÖV	1	1/3	1	1	1/3	5/8	5/7	5.01	ja

Quellen: Année Politique Suisse (div. Jahrgänge); Bundesamt für Statistik

0: Ablehnung; 1: Unterstützung der Vorlage

BR: Empfehlung des Bundesrates

Bei den Bundesratsparteien geben abweichende Kantonalparolen Abzüge bzw. Zuschläge und zwar 1/3 pro 4 und mehr (bei der SVP 3 und mehr) und 2/3 bei 8 und mehr (bei der SVP 6 und mehr) und 3/3 bei 12 und mehr (bei der SVP 9 und mehr) abweichenden Kantonalparolen.

Die kleineren Parteien erhalten anteilmässig Bruchteile je nach Anzahl der parolenfassenden Parlamentsparteien.

Die Verbände erhalten anteilmässig Bruchteile je nach Anzahl der parolenfassenden Verbände.

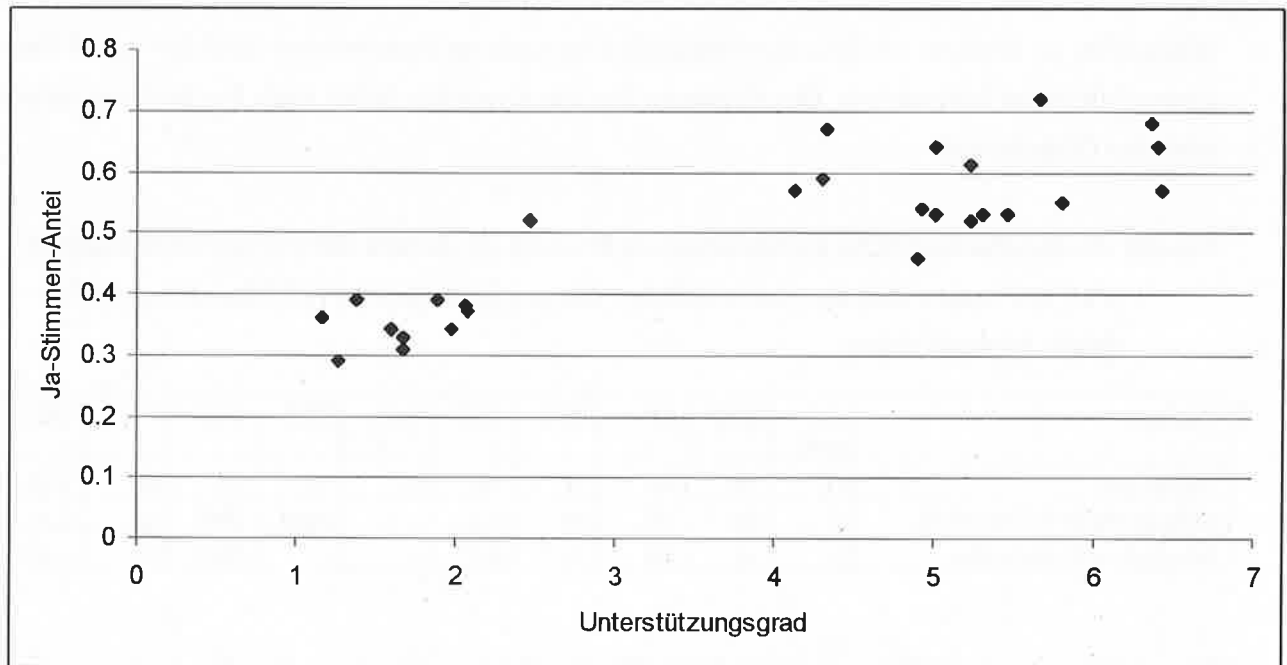
* Stimmfreigabe (ohne ausreichende Ja- oder Nein-Kantonalparolen)

Tabelle 9 macht deutlich: je höher die Unterstützung durch Behörde, Parteien und Verbände ist, desto eher wird die Vorlage angenommen. Zwei statistische Kennzahlen vermögen dies ebenfalls signifikant zu belegen:

Bei einer Kreuztabellierung, in welcher das Resultat der Abstimmung (Ja / Nein) mit den auf ganze Zahlen gerundeten Unterstützungsgraden verglichen wird, resultiert ein hochsignifikantes Cramers V von 0.855**. Es darf also behauptet werden, dass die Erfolgchancen einer verkehrspolitischen Vorlage mit zunehmendem Unterstützungsgrad steigt.

Ebenfalls hochsignifikant ist Pearsons r mit einem Wert von 0.862. Hier wird der Zusammenhang von Unterstützungsgrad und Anteil Ja-Stimmen in Prozent gemessen. Je höher der Unterstützungsgrad durch Behörden, Parteien und Verbände ist, desto höher ist auch die Unterstützung bei der Stimmbevölkerung. Dieser Zusammenhang wird auch in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Ja-Stimmen-Anteil in Abhängigkeit des Unterstützungsgrades



Die grösste behördliche, parteiliche und verbandliche Unterstützung erhielten die beiden grossen Bahnvorlagen (Bahn 2000 und NEAT), gefolgt von der „Weiterführung der Autobahnvignette“. Bei vier der sieben weiteren Vorlagen, die einen Unterstützungsgrad von über 5 aufweisen, handelt es sich um jene Vorlagen, welche die Sanierung der Bundesfinanzen zum Ziel hatten (Autobahnvignette, Treibstoffzölle [zwei Mal] und Weiterführung der Schwerverkehrsabgabe). Die Sanierung der Bundesfinanzen scheint also bei allen politischen Akteuren (Behörden, Parteien, Verbänden) eine zentrale Rolle zu spielen.

Damit eine Vorlage Erfolg hat, braucht sie einen Unterstützungsgrad von mindestens 4. Zwei Vorlagen bilden hier jedoch eine gewichtige Ausnahme: Obwohl die Vorlage zur Koordinierten Verkehrspolitik einen eher hohen Unterstützungsgrad aufweist (4.90), sprich von der Mehrheit der Parteien und vom Bundesrat unterstützt wurde, scheiterte sie an der Urne. Die zweite Ausnahme bildet die Abstimmung über die Volksinitiative „zum Schutze des Alpengebiets vor dem Transitverkehr“. Trotz eines Unterstützungsgrades von lediglich 2.47 wurde die Vorlage von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen. Allerdings weist die „Alpeninitiative“ von allen Initiativen mit Abstand den höchsten Unterstützungsgrad auf.

Longchamp (1990) kommt bei seiner Untersuchung zum Schluss, dass für die Annahme einer Initiative die Unterstützung von mindestens drei Regierungsparteien oder aber von zwei Regierungsparteien und der grossen Mehrheit der Kleinparteien nötig ist. Dies war bei der Alpeninitiative nicht der Fall. Eine Verallgemeinerung ist jedoch nicht zulässig, da die Alpeninitiative das einzige der hier untersuchten Volksbegehren darstellt, dem ein Erfolg zuteil wurde.

Um die ursprüngliche Beobachtung (der Erfolg einer verkehrspolitischen Vorlage ist abhängig vom Unterstützungsgrad der Parteien und Verbände) auch auf einer individuellen Ebene überprüfen zu können, werden die vorgängig besprochene Parolentreue und der Anteil Parteiungebundener beigezogen. Die einzelnen Vorlagen werden dabei nach Rechtsform unterschieden (Tabelle 10)

Tabelle 10: durchschnittliche Parolentreue in Prozent, Ja-Anteile der Parteiunabhängigen (PU) in Prozent und durchschnittlicher Unterstützungsgrad (UG) bei den verschiedenen Rechtsformen

Vorlage	Anzahl	FDP	SP	CVP	SVP	ACS	TCS	VCS	PU	UG
Initiativen	11	77	61	71	78	71	71	78	40	1.64
obligatorische Referenden	9	65	78	70	64	-	(50)	(86)	55	5.13
fakultative Referenden	7	75	68	71	60	-	-	(81)	61	5.46

Hier zeigt sich ein differenzierteres Bild. Die Parolentreue ist bei allen Rechtsformen im Schnitt etwa gleich gross. Allerdings bilden die Parteiungebundenen bei den Initiativen ein Nein-Potenzial, was bei den Referenden nicht der Fall ist. Dass der Unterstützungsgrad bei Initiativen mit Abstand am kleinsten ist, erstaunt nicht, da Initiativen in der Regel gegen eine grosse Allianz antreten müssen.

Auch die Ja-Anteile der parteiunabhängigen StimmbürgerInnen weisen einen hohen Zusammenhang mit dem Unterstützungsgrad auf (Pearsons $r = .670^{**}$). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Parteiunabhängigen nicht einfach nur ein Protestpotenzial darstellen.

Die Behauptung, dass der Erfolg einer Vorlage abhängig ist vom Unterstützungsgrad der Parteien (und Verbänden) lässt sich in folgender Art verallgemeinern und stützen:

- Grundsätzlich gilt: Je höher der Unterstützungsgrad für eine Vorlage ist, desto grösser ist für diese die Chance, angenommen zu werden. Es ist dabei ein Unterstützungsgrad von mindestens 4 nötig, d.h. die Vorlage braucht die Unterstützung von mindestens drei geschlossenen Regierungsparteien und dem Bundesrat oder mindestens von einer geschlossenen Regierungspartei, möglichst vielen abweichenden Kantonalsektionen der anderen Regierungsparteien, der kleinen Parteien und möglichst vieler Verbände. Zusätzlich för-

dert eine mehrheitliche Zustimmung unter den Parteiungebundenen den Erfolg einer Vorlage. Ebenfalls von Bedeutung ist die Parolentreue, die sich in der Regel um einen Anteil von rund 70% bewegt. Weicht die Parolentreue zu stark von diesem Wert ab, so kann das den Erfolg einer Vorlage schmälern oder – im Falle einer Initiative – vergrößern.

- **Initiativen:** Initiativen haben es bekanntlich schwerer als Referenden, vor dem Stimmvolk zu bestehen. Dies ist bei allen Politikfeldern zu beobachten. Von den elf hier untersuchten Volksbegehren wurde eines angenommen. Das entspricht ungefähr dem Zehntel der insgesamt seit Einführung des Initiativrechtes angenommenen Volksinitiativen. Eine Verallgemeinerung ist aufgrund der wenigen Daten nicht zulässig. Allerdings kann gesagt werden, dass eine Initiative dann eine reelle Annahmehance hat, wenn sie in mehreren Kantonalsektionen der Bundesratsparteien eine Unterstützung findet und wenn es den Initianten gelingt, die Parteiungebundenen von ihrem Anliegen zu überzeugen. Im Falle der Alpeninitiative reichte die Unterstützung der ganzen SP und Teilen der FDP und der CVP sowie der Mehrheit der kleinen Parteien in Verbindung mit einer Ja-Mehrheit unter den Parteiungebundenen für einen Erfolg aus. Alle anderen hier untersuchten Initiativen weisen einen kleineren Unterstützungsgrad bzw. lediglich die Unterstützung höchstens einer Bundesratspartei (in der Regel der Sozialdemokraten) und eine Nein-Mehrheit unter den Ungebundenen auf.
- **Obligatorische Referenden:** Von den acht obligatorisch dem Volk vorgelegten Vorlagen wurde eine verworfen, nämlich der Bundesbeschluss „über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik“. Zwar war der Unterstützungsgrad für die Vorlage höher als bei anderen angenommenen obligatorischen Referenden, es kamen jedoch erschwerende Faktoren hinzu. Einerseits sprachen sich gleich zwei Bundesratsparteien gegen die koordinierte Verkehrspolitik aus (FDP und SVP) und andererseits war die Parolentreue im Nein-Lager überdurchschnittlich¹⁵ und im Ja-Lager unterdurchschnittlich¹⁶. Zudem kam erschwerend hinzu, dass die Parteiungebundenen mit 61% so stark wie in keiner anderen obligatorischen Referendums-Abstimmung gegen die Vorlage stimmten.
- **Fakultative Referenden:** Die Kampfmassnahme Referendum scheint bei der Verkehrspolitik in der untersuchten Periode zumindest keine direkte Wirkung zu haben. Alle sieben mit dem fakultativen Referendum zur Abstimmung gebrachten Vorlagen wurden von der

¹⁵ Eine Nein-Parole bei einem obligatorischen Referendum befolgten im Schnitt 57%. Bei der KVP folgten aber 67% der FDP-AnhängerInnen und 72% der SVP-AnhängerInnen der Empfehlung ihrer Partei.

¹⁶ 71% beträgt die durchschnittliche Parolentreue für Ja-Parolen bei obligatorischen Referenden. Die Anhängerschaft der CVP folgte der Ja-Parole ihrer Partei lediglich zu 56%, jene der SP immerhin zu 69%.

Stimmbürgerschaft gutgeheissen. Auch ein im Vergleich kleiner Unterstützungsgrad von 4.14 bei der LSVA reichte, um die Vorlage durchzubringen.

4.4.4 Konfliktwert

Der Konfliktgrad im Parlament beeinflusst die Annahmehancen einer verkehrspolitischen Vorlage zwar tendenziell, aber nicht in signifikanter Weise.

Der Konfliktwert misst die Einigkeit im Parlament. Ein hoher Konfliktwert bedeutet, dass die Vorlage bei der Schlussabstimmung sehr umstritten war. Ein tiefer Konfliktwert zeigt an, dass sich die National- und Ständeräte einig waren und die Schlussabstimmung nahezu einstimmig ausging.

Hier muss unterschieden werden zwischen Initiativen und Referenden. Ein hoher Konfliktwert verringert die Annahmehancen eines fakultativen oder obligatorischen Referendums. Ist der Konfliktwert hingegen hoch bei einer Initiative, so vergrössert das deren Annahmehance. Bei der Analyse der Initiativen weist der statistische Zusammenhang zwar die vermutete Richtung auf (je höher der Konfliktwert, desto höher die Zustimmung gemessen mittels Ja-Anteile), er ist jedoch nicht signifikant (Pearsons $r = .221$). Bei den 16 obligatorischen oder fakultativen Referenden kommen wir zur gleichen Erkenntnis: Auch hier entspricht das Vorzeichen des Korrelationskoeffizienten ($-.112$) der Vermutung (je kleiner der Konfliktwert, desto grösser der Ja-Stimmen-Anteil). Es kann aber ebenfalls keine Signifikanz ausgewiesen werden. Allerdings sei bei beiden Berechnungen einmal mehr das Problem der niedrigen Fallzahlen erwähnt.

Die Hypothese muss verworfen werden. Die Schlussabstimmung in den Räten bzw. der „parlamentarische Konflikt“ beeinflusst den Ausgang einer verkehrspolitischen Abstimmung nicht im erwarteten Ausmass.

4.4.5 Koalitionen

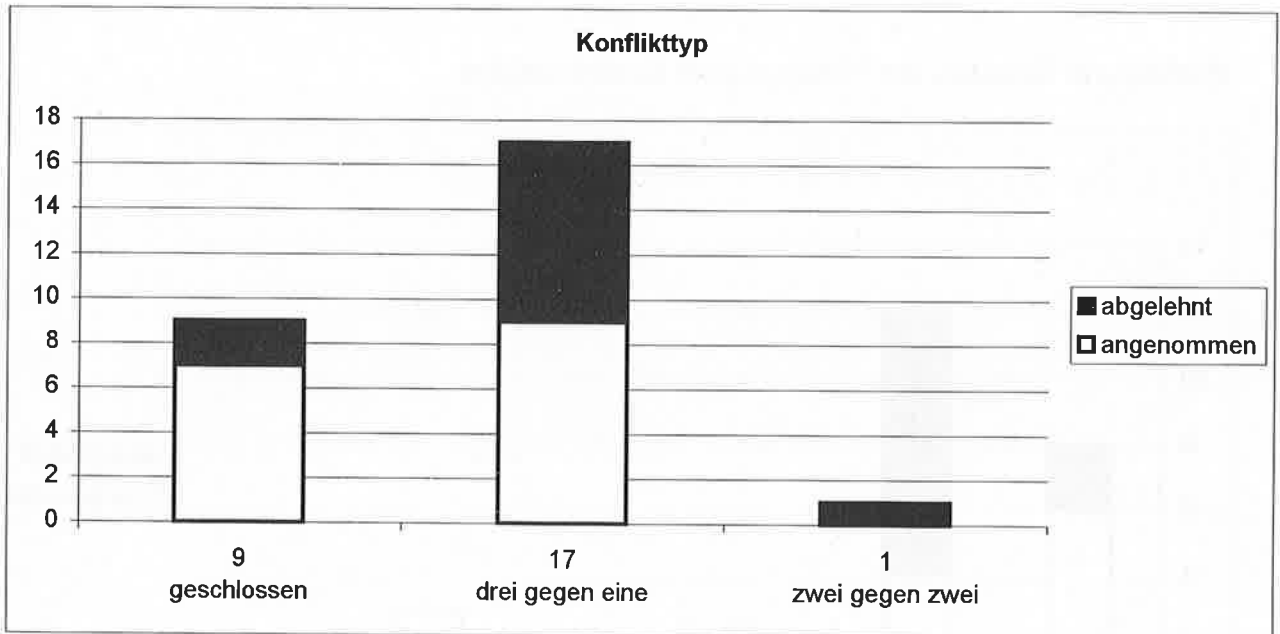
Der Konflikttyp hat keine messbaren Auswirkungen auf den Abstimmungsausgang.

Zwei Faktoren wurden unter dem Titel Koalitionen untersucht. Zunächst wurden unter dem Stichwort Konflikttyp lediglich die vier grossen Regierungsparteien betrachtet. Es lassen sich dabei drei Konflikttypen beobachten:

- alle vier Bundesratsparteien geschlossen für oder gegen eine Vorlage
- eine Bundesratspartei gegen die restlichen drei
- zwei Bundesratsparteien gegen die beiden anderen

Abbildung 5 zeigt die Zahl der Vorlagen nach Konflikttypen und die Verteilung in angenommene und abgelehnte Vorlagen.

Abbildung 5: Resultate der Vorlagen nach Konflikttypen



Bei zwei Initiativen bildeten die vier Regierungsparteien eine geschlossene Koalition gegen die Vorlage. Beide Initiativen wurden mit einem Ja-Stimmen-Anteil von unter 40% abgelehnt. Ebenfalls geschlossen unterstützten die Bundesratsparteien drei obligatorische und vier fakultative Referenden, die allesamt angenommen wurden.

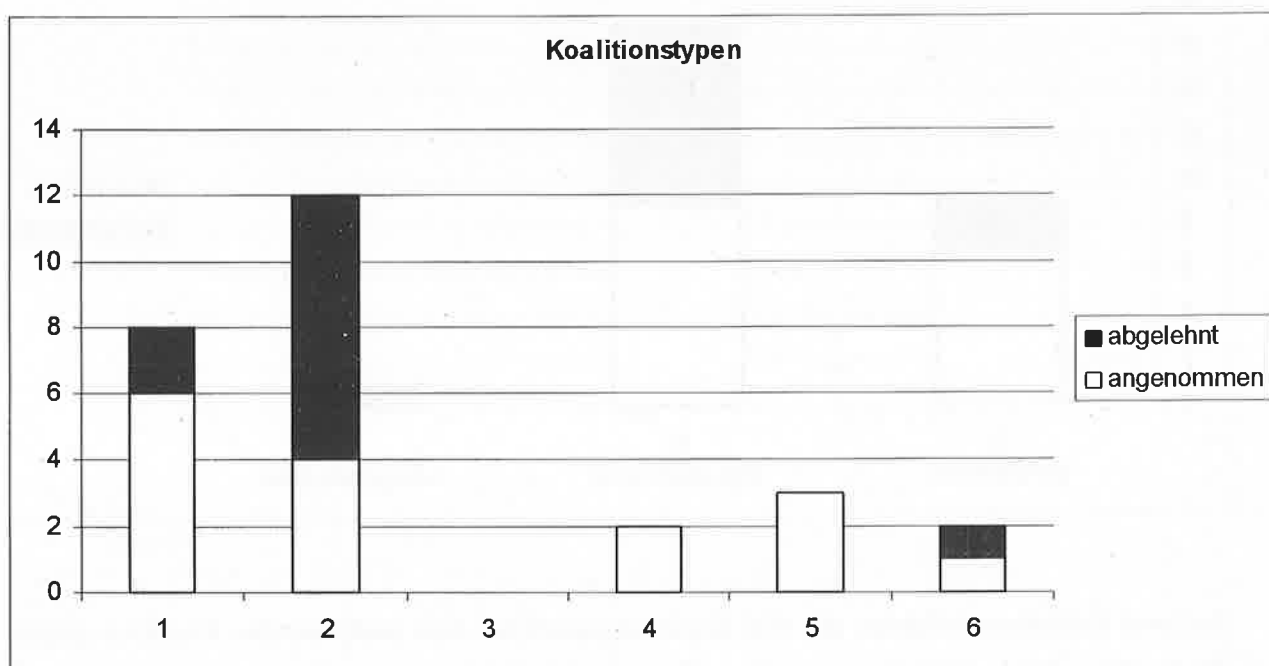
Neun Mal stand die SP mit ihrer Parole für eine Initiative alleine gegen eine bürgerliche Koalition, acht Mal unterlag sie. Einzige Ausnahme bildete die Alpeninitiative. Bei den restlichen acht Vorlagen, die dem Konflikttyp 2 zuzuordnen sind, handelt es sich um drei obligatorische und fünf fakultative Referenden. Die SP stand vier Mal, die SVP drei Mal und die FDP einmal einer „grossen Koalition“ gegenüber. Jedesmal unterlag die Alleingängerin. Lediglich die CVP gehörte also immer dem regierungstreuen Mehrheitslager an.

Konflikttyp 3 ergab sich bei der Abstimmung über die „Koordinierte Verkehrspolitik“. FDP und SVP standen mit Nein-Parolen den Ja-Parolen von SP und CVP gegenüber. Die Vorlage wurde abgelehnt. Mit statistischen Mitteln kann kein signifikanter Zusammenhang zwischen Konflikttyp und Resultat einer Verkehrsabstimmung gefunden werden (Cramers V = .334).

Die Art der Koalition hat keine messbaren Auswirkungen auf den Abstimmungsausgang.

Zweitens werden die Koalitionen selber untersucht. Es wird in Anlehnung an Hug (1998) zwischen sechs verschiedenen Koalitionsausprägungen unterschieden (vgl. Kapitel 3.2.6). Abbildung 6 stellt die einzelnen Koalitionstypen dar.

Abbildung 6: Resultate der Vorlagen nach Koalitionstypen



- 1: Regierungsparteien gegen Aussenseiterparteien
- 2: Bürgerliche Regierungsparteien gegen die Linke
- 3: Alle Parteien zusammen ohne gegnerische Parteiparolen
- 4: Alle Parteien gegen eine einzige Aussenseiterpartei
- 5: Regierungsparteien (ohne SVP) gegen die Rechte
- 6: andere

Am meisten Erfolg versprechen die Koalitionstypen 1 (Regierungsparteien gegen Aussenseiterparteien), 4 (alle Parteien gegen eine einzige Aussenseiterpartei), und 5 (Regierungsparteien [ohne SVP] gegen die Rechte). Die Parole der Koalitionsangehörigen bei diesen Koalitionstypen stimmen jedesmal mit dem Abstimmungsergebnis überein. Beim Koalitionstyp 2 kann mit Ausnahme der Alpeninitiative dasselbe beobachtet werden. Bei jenem Volksbegehren hatte einzig die SP auf nationaler Ebene die Ja-Parole beschlossen.

Damit eine Vorlage eine Annahmehance hat, braucht sie in der Regel eine Koalition von drei Regierungsparteien. Ob die Ausnahme Alpeninitiative, die lediglich die Unterstützung von einer Regierungspartei (und dazu die Unterstützung mehrerer Kantonalsektionen der anderen Regierungsparteien) hatte und trotzdem angenommen wurde, die Regel bestätigt, werden die zukünftigen Verkehrsabstimmungen weisen. Mit Hilfe des Unterstützungsgrades, bei

welchem die abweichenden Kantonalsektionsparolen ebenfalls einfließen, lassen sich insgesamt genauere Aussagen machen als mit Hilfe von Konflikttyp und Koalitionstyp.

4.4.6 Konfliktlinien

Der Sprachgraben ist bei Verkehrsabstimmungen virulent.

Trechsel (1995: 44) attestiert der Konfliktlinie Sprache eine grosse Wichtigkeit: „non seulement le clivage linguistique a fait un bond vers le haut au début des années 1990, mais en plus il devient le clivage le plus influent du système politique en Suisse en 1991, dépassant clairement tous les autres clivages“ (vgl. auch Kriesi et al. 1996).

Auch in den hier untersuchten verkehrspolitischen Abstimmungen spielte die Konfliktlinie „Sprache“ eine zentrale Rolle: in 18 von den 27 Vorlagen stellte sich die Sprache als signifikantes Merkmal für das Stimmverhalten heraus. Ein Graben verlief in diesen Fällen jeweils zwischen den französisch-¹⁷ und den deutschsprachigen Kantonen.¹⁸ In vier Abstimmungen liess sich ein unterschiedliches Stimmverhalten in den Sprachregionen feststellen, das aber nicht signifikant war, und in lediglich fünf Fällen spielte die Sprache keine Rolle. Insofern wird die Beobachtung von Longchamp (1990: 66) bestätigt: „Der ‚Rösti-Graben‘ gehört (...) zu den üblichen Interpretationsmustern bei Verkehrsabstimmungen.“ Allerdings zeigen sich Gegensätze zwischen Deutsch- und Westschweiz nicht nur bei jenen Vorlagen, die regulativ sind oder die keine materiellen Interessen berühren, wie dies Longchamp in seiner Analyse zur Initiative „Pro Tempo 130 / 100“ darlegt, sondern es spielen auch weitere Faktoren eine Rolle.

Der Sprachgraben lässt sich durch andere Faktoren als durch verkehrspolitische Präferenzen an und für sich erklären.

In Tabelle 11 sind alle 27 untersuchten verkehrspolitischen Vorlagen unter dem Gesichtspunkt der Konfliktlinie Sprache aufgelistet. Die Tabelle gibt Auskunft darüber, ob der Sprachgraben bei der Abstimmung virulent war bzw. ob die Sprache ein signifikantes Merkmal für unterschiedliches Stimmverhalten darstellte, wie unterschiedlich stark die Zustimmung in den beiden Landesteilen jeweils war und welches Motiv von den VOX-AutorInnen als Hauptmotiv für die unterschiedlich hohe Zustimmung zur jeweiligen Vorlage ausgemacht wurde.

¹⁷ Zu den französischsprachigen Kantonen werden hier die Kantone Genf, Waadt, Wallis, Freiburg, Neuenburg und Jura gezählt.

¹⁸ Die italienisch und romanisch sprechenden Landesteile konnten nicht in die Untersuchung miteinbezogen werden, da zu wenig oder zu wenig aussagekräftige Daten vorhanden sind.

Tabelle 11: Verkehrspolitische Vorlagen und Sprache als Merkmal des Abstimmungsverhaltens

Vorlage	Sprache als signifikantes Merkmal des Abstimmungsverhaltens	Anteil Ja-Stimmen in der Roman-die	Anteil Ja-Stimmen in der Deutsch-schweiz	Hauptgrund für sprachabhän-giges Stimmverhalten (gemäss VOX)
Albatrosinitiative	nein	-	-	-
Demokratie im Nationalstrassenbau	ja	46	36	geographische Betroffenheit
12 autofreie Sonntage	mittel	23	40	Einschränkung / Umwelt-schutz
Gurtenobligatorium	ja	22	78	Einschränkung
Treibstoffzölle	ja	71	56	-
Autobahnvignette	ja	33	60	Teuerung / neue Steuern
Schwerverkehrsabgabe	ja	44	60	Teuerung / neue Steuern
Schwerverkehrsinitiative	nein	84	80	-
Bahn 2000	nein*	72	73	-
Koordinierte Verkehrspolitik	mittel*	38	46	neue Steuern
Pro Tempo 130/100	ja	54	30	Einschränkung
Stopp dem Beton	ja	14	33	Umweltschutz
Kleeblatt N1	ja	17	40	Umweltschutz
Kleeblatt N4	ja	17	40	Umweltschutz
Kleeblatt N5	ja	17	40	Umweltschutz
Strassenverkehrsgesetz	ja	72	46	Einschränkung / Europa
Förderung des öffentlichen Verkehrs	ja	32	46	Umweltschutz / Einschrän-kung
NEAT	mittel	74	65	Europa / geographische Be-troffenheit
Treibstoffzollerhöhung	ja	34	66	neue Steuern
Weiterführung Vignette	ja	55	79	(neue) Steuern
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	ja	50	78	(neue) Steuern
Einführung LVSA	ja	48	76	Umweltschutz
Alpeninitiative	ja	38	63	Europa
Revision Luftfahrtgesetz	ja	80	69	geographische Betroffenheit
Aufhebung Beiträge Parkplätze	mittel	46	60	-
LSVA	nein	-	-	-
FinÖV	nein	-	-	-

Quelle: VOX-Analysen (div. Jahrgänge)

* das Merkmal Sprache spielte im Vergleich mit der italienischsprachigen Schweiz eine Rolle.

- keine Daten vorhanden

Es lassen sich vier verschiedene Konfliktlinien ausmachen, die sich bei verkehrspolitischen Abstimmungen parallel zum Sprachgraben bewegen. Es sind also nicht bloss die unterschiedlichen Präferenzen beim Thema Verkehr bzw. bei der Verkehrspolitik, welche die beiden Landesteile zu verschiedenen Stellungnahmen bewegten, sondern vielmehr die vier beobachteten Konfliktlinien „Einschränkung der individuellen Freiheit“, „Steuern“, „Umweltschutz“ und „Europa“. Zudem vermag die geographische Betroffenheit das unterschiedliche

Stimmverhalten teilweise ebenfalls zu erklären. Diese fünf Hauptursachen für den Sprachgraben bei verkehrspolitischen Abstimmungen werden in der Folge etwas näher beleuchtet.

4.4.6.1 Geographische Betroffenheit

In drei Fällen ist es die unterschiedliche geographische Betroffenheit durch ein Projekt, die den stärksten Ausschlag für unterschiedliches Stimmverhalten in den Sprachregionen gegeben hat. Zu den Vorlagen über die NEAT und über die Revision des Luftfahrtgesetzes sagten die Romand(e)s stärker Ja als die DeutschschweizerInnen, weil sie sich bei beiden Vorlagen verkehrspolitische Vorteile erhofften (Anschluss ans europäische Netz, Ausbau des Flughafens Genf). Auch bei der Abstimmung über die Volksinitiative „Demokratie im Nationalstrassenbau“ von 1978 waren es die Romand(e)s, die stärker betroffen waren, da die Teilstücke in der Westschweiz damals noch nicht fertiggestellt waren. Die Vorlage wurde zwar auch in der Westschweiz verworfen, doch polarisierte sie dort stärker, fand eine grössere Ja-Anhängerschaft und profitierte zudem davon, dass die Initiative von einem Waadtländer Komitee lanciert worden war.

4.4.6.2 Individualismus (Einschränkung der Freiheit)

Linder (1999b: 18) beschreibt die politisch-kulturellen Gegensätze der Sprache und kommt unter anderem zum Schluss, dass die Romand(e)s „individualistischer in Verkehrsfragen“ stimmen. Auch Longchamp (1990: 66) beobachtet, dass Verkehrsabstimmungen „auf der Basis (...) des selbstverständlichen Individualismus (...) in der Westschweiz eine stärker negative Haltung“ mobilisieren. Am deutlichsten wurde diese negative Haltung bei der Abstimmung über das Gurtenobligatorium, das die WestschweizerInnen wuchtig verwarfen, das aber dank der relativ starken Unterstützung in der Deutschschweiz angenommen wurde. Das Obligatorium wurde vor allem von Seiten der verneinenden Romand(e)s als Eingriff des Staates in die persönliche Freiheit empfunden und deshalb abgelehnt.

Das Thema „Individualismus“ trennt die beiden Sprachregionen am stärksten. Im Schnitt fallen die Ja-Stimmenden der beiden Sprachteile um 27%-Punkte auseinander. Den grössten Zustimmungsunterschied wies die Abstimmung über das Gurtenobligatorium auf: 22% Ja-Stimmen-Anteil in der Romandie standen 78% Ja-Stimmen-Anteil in der Deutschschweiz gegenüber. In drei von fünf Fällen, in welchen das Thema „Individualismus“ Hauptgrund für unterschiedliche Abstimmungsergebnisse war, hätten die Vorlagen in den Sprachregionen einen jeweils anderen Ausgang genommen.

Seit Beginn der 90er Jahre aktiviert keine der Verkehrsvorlagen mehr diese Konfliktlinie. Die Spannungslinie wurde abgelöst vom Thema „Europa“, das sich insbesondere bei der Abstimmung über den EWR erstmals sehr stark bemerkbar machte.

4.4.6.3 Steuern

Auch das Thema „Steuern/Teuerung“ vermochte den verkehrspolitischen Sprachgraben aufzureissen. Hier muss Longchamp (1990: 66) widersprochen werden, wenn er behauptet: „Bei Verkehrsvorlagen, die zuerst materielle Interessen berühren, unterscheiden sich die Sprachgruppen bezüglich ihrer verkehrspolitischen Präferenzen kaum mehr.“ Bei einer Gesamtanalyse der 27 Verkehrsabstimmungen seit 1977 stellt man mit Hilfe der VOX-Analysen fest, dass die negative Einstellung gegenüber einer neuen Steuer bzw. die Angst vor Teuerung vor allem in der Westschweiz in immerhin sechs Fällen eine wichtige Rolle spielte und dass diese Einstellungen und Befürchtungen für das sprachenspezifisch unterschiedliche Abstimmungsverhalten verantwortlich gemacht werden können. Kriesi et al. (1996: 36) machen denn als Themen, welche für die Divergenzen in den Sprachregionen verantwortlich sind, unter anderem auch „les objets entraînant le risque d'un renforcement de l'Etat fédéral, d'une perte de ressources, de compétences pour les cantons“ aus. Die hier unter dem Stichwort „Steuern“ zusammengefassten Vorlagen könnten teilweise auch unter das von Kriesi et al. (1996) vorgeschlagene „Umverteilungs-Argument“ subsummiert werden.

Beispiele hilden die Abstimmungen zur Autobahnvignette (1984 und 1994) oder zur Schwerverkehrsabgabe (1984 und 1994). Aber auch bei der Abstimmung zur Koordinierten Verkehrspolitik und bei der Treibstoffzollerhöhung lassen sich die sprachlichen Divergenzen durch das Argument „neue Steuern“ erklären.

4.4.6.4 Umweltschutz

Passy et al. (1990: 11) fragen sich, ob „die Deutschschweizer einen reiferen Sinn für den Umweltschutz (haben) als die Welschen“. Sie beantworten diese Frage mit zwei verschiedenen Indizien: „Vergleicht man die Grösse der Umweltschutzhewegungen in der Deutschschweiz mit jener in der Welschschweiz, so kommt man zu Resultaten, die in diese Richtung weisen.“ Aufgrund der Analyse des sprachspezifisch unterschiedlichen Unterstützungsgrades bei den Kleeblatt-Initiativen attestieren sie zweitens den DeutschschweizerInnen einen „ausgeprägtere(n) Sinn für Umweltschutz“ (1990: 18). Schloeth (1992) stellt bei der Untersuchung von 79 Volksabstimmungen seit 1981 ebenfalls fest, dass „die deutschsprachigen Kantone grüner“ stimmen. Auch Mottier et al. (1991: 26) stellen bei der Analyse der Abstimmung zur Initiative „zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ unterschiedliche Unterstützung in den beiden Sprachregionen fest, die durch „das Einverständnis mit Werten,¹⁹ welche wir als

¹⁹ Von den DeutschschweizerInnen sprachen sich 46% zugunsten der neuen Werte und 22% zugunsten der traditionellen Werte aus, 32% stufen sich unter „gemischt“ ein. Die Romand(e)s stimmen zu 24% den neuen Werten und zu 43% den traditionellen Werten zu.

neu qualifizieren (anerkannte Vorrangigkeit von Themen wie Umweltschutz [...])“, konditioniert wurde.

Auch bei den hier untersuchten Verkehrsabstimmungen macht sich dieser Graben zwischen den einzelnen Sprachregionen bemerkbar. Es kann ein nach Sprachregion unterschiedliches Verhältnis gegenüber dem Umweltschutz festgestellt werden

4.4.6.5 Europa

Kriesi et al. (1996: 38) machen neben dem bereits erwähnten „Umverteilungs-Argument“ ein weiteres Thema für Abstimmungsvorlagen aus, das die Sprachregionen teilt: „Les objets en relation avec la politique extérieure du pays ou impliquant une ouverture vers l'étranger“. Und zwar zeigen sich die Romand(e)s „plus ouverts vers l'extérieur“ und die DeutschschweizerInnen „plus réservés à ce sujet“ (1996: 41).

Kriesi et al. (1996) kommen zum Schluss, dass die Frage der Öffnung gegen aussen in der Zeit der Globalisierung für die Zukunft am wichtigsten sei. Tatsächlich zeigt sich, dass das Thema Europa erst mit der Abstimmung über das revidierte Strassenverkehrsgesetz im September 1990 als Ursache für den Sprachgraben zu spielen beginnt. Insbesondere bei der Alpeninitiative machte sich der Sprachgraben an der Konfliktlinie „Aussenorientierung“ fest. Die französisch sprechenden GegnerInnen der Initiative begründeten ihr Nein überwiegend mit Pro-Europa-Motiven bzw. aus Angst vor den Konsequenzen bei den bilateralen Verhandlungen. Hardmeier und Linder (1994: 33) schliessen in ihrer Analyse zur Abstimmung über die „Alpeninitiative“ für die Romandie: „Das Anliegen individuelle Mobilität wurde diesmal vor allem zugunsten der europapolitischen Integration fallengelassen.“ Das unterschiedliche Stimmverhalten aufgrund der unterschiedlichen Aussenorientierung war bei der Alpeninitiative deshalb noch besonders relevant, weil die frankophone Schweiz alleine die Vorlage abgelehnt hätte, also von der Deutschschweiz überstimmt wurde.

Auch wenn sich kein Graben zwischen den Landesteilen öffnet, wenn die Stimmberechtigten beider Sprachlager also ohne grosse Unterschiede stimmen, kann sich die Motivation für die jeweilige Entscheidung in beiden Landesteilen stark unterscheiden. So geschehen bei der Abstimmung über die LSVA, bei deren Analyse Delgrande und Linder (1998: 18) zum Schluss kommen, dass „der Europareflex in der französischsprachigen Schweiz doch eher höher gewesen zu sein (scheint), während die Unterstützung der Verkehrspolitik in der Deutschschweiz ausgeprägter schien.“

4.4.7 Zwischenfazit

Auch die Zusammenstellung der Politics-Faktoren zeigt die Wichtigkeit der Parolen der einzelnen Akteure, wie sie bereits im Kapitel 4.4.2 aufgezeigt wurde. Die Parolen fliessen in

Form der Variable „Unterstützungsgrad“ in das Modell für die Politics-Dimension ein. Als weiterer Prädiktor wird die Variable „Konfliktwert“ in das Politics-Modell einbezogen. Da die einzelnen Parolen der Parteien und Verbände mit der Variable „Unterstützungsgrad“ einen hohen Korrelationswert aufweisen und das Modell so Gefahr läuft, aufgrund von Multikollinearität ineffizient zu werden, wird nur jene Variable in das Modell eingebaut, welche die Qualität des Modells vergrößert. Dabei handelt es sich um die Variable „Unterstützungsgrad“.

Tabelle 12: Die Kennzahlen des Modells "Politics"

Kennzahlen des Modells (N = 27)				
R ²	F	Signifikanz	Durbin-Watson	Tolerance-Werte über
.747	35.357	.000	.866	.901
Kennzahlen der Variablen des Modells				
Variable	B	Beta	Signifikanz	
Konstante	25.344	-	.000	
Unterstützungsgrad	6.03	.881	.000	
Konfliktwert	5.34	.059	.589	

R²: Erklärungskraft des Modells

F und Sig.: Überprüfung der Erklärungskraft

Durbin-Watson: Test auf Autokorrelation (soll möglichst nahe bei 2 sein)

Tolerance-Werte über: Test auf Multikollinearität (soll möglichst nahe bei 1 sein)

Die Variable „Unterstützungsgrad“ weist auch in diesem Modell einen hohen und signifikanten Einfluss auf die Akzeptanz einer verkehrspolitischen Vorlage auf (vgl. auch Kapitel 4.4.3). Steigt der Unterstützungsgrad um den Wert 1, so legen 6% der abstimmenden StimmbürgerInnen mehr ein Ja in die Urne. Die andere Politics-Variable „Konfliktwert“ hat lediglich einen marginalen Einfluss auf die Höhe der Akzeptanz.

Das Politics-Modell weist eine hohe Erklärungskraft auf ($R^2 = 0.747$). Seine Prognosekraft ist dabei höher als jene der Modelle zur Polity- und zur Policy-Dimension (siehe Kapitel 4.5). Die konfliktuellen Auseinandersetzungen der politischen Elite im Vorfeld scheinen also auf den Ausgang der Abstimmung den grössten Einfluss zu haben. Allerdings weist der Durbin-Watson-Test auf Autokorrelation hin. Insofern sind die multivariaten Resultate nur bedingt verallgemeinerbar.²⁰

²⁰ Die Variable Unterstützungsgrad bleibt allerdings auch in einem Modell mit Variablen aus den beiden anderen Dimensionen signifikant. Ein Modell mit je einer Variable aus jeder Dimension (Vorbereitetheit, Unterstützungsgrad, Arbeitslosenquote) weist keine Autokorrelation auf und attestiert der Variable „Unterstützungsgrad“ den höchsten Erklärungsgrad.

4.5 Empirische Ergebnisse in der Polity-Dimension

4.5.1 Rechtsform

Die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage steht in einem engen Verhältnis zu deren Rechtsform: den höchsten Ja-Stimmen-Anteil erreicht das obligatorische Referendum, gefolgt vom fakultativen Referendum. Die wenigsten Ja-Stimmen erhält die Initiative.

Die Hypothese wird nicht verworfen. Bei den Initiativen beträgt der durchschnittliche Ja-Stimmen-Anteil 36.51%. Das durchschnittliche fakultative Referendum erreicht 56.82% Ja-Stimmen-Anteil, und den obligatorischen Referenden wird im Schnitt mit einem Anteil von 59.46% aller Stimmen zugestimmt.

Die Rechtsform weist einen hochsignifikanten Zusammenhang mit dem Resultat der Abstimmung auf (Cramers $V = .851^{**}$). Volksinitiativen werden überwiegend abgelehnt, obligatorische und fakultative Referenden bis auf eine Ausnahme immer angenommen.

Im Vergleich mit allen von 1980 bis 1998 zur Entscheidung gelangten Vorlagen zeichnet sich die Verkehrspolitik nicht durch grosse Abweichungen aus. In diesen knapp 20 Jahren hatte die Stimmbevölkerung über 140 Vorlagen zu befinden. Davon waren 39.5% Initiativen (inkl. Gegenvorschläge), 32.9% obligatorische und 27.9% fakultative Referenden. Die Verteilung bei den hier untersuchten Vorlagen mit verkehrspolitischen Inhalt weicht nur wenig von diesen Zahlen ab: Initiativen 40.7%, obligatorische Referenden 33.3%, fakultative Referenden 25.9%.

Das Politikfeld „Verkehrspolitik“ unterscheidet sich hinsichtlich der Anzahl Volksabstimmungen in der Zeitspanne von 1980 bis 1998 jedoch stark von anderen Politikfeldern. So wurde die Stimmbevölkerung mit Abstand am häufigsten wegen verkehrspolitischer Vorlagen an die Urne gerufen (22 Mal). Es nimmt also in der direktdemokratischen Ausmarchung den unangefochtenen Spitzenplatz ein. Das „zweitplatzierte“ Politikfeld „öffentliche Finanzen“ weist in der gleichen Zeitspanne lediglich vierzehn Volksabstimmungen auf. Dreizehn Mal mussten sich die UrnengängerInnen zu einer landwirtschaftlichen Vorlage äussern.

4.5.2 Ökonomische Rahmenbedingungen

4.5.2.1 Wirtschaftswachstum

Das Wirtschaftswachstum steht in keinem Zusammenhang mit der Akzeptanz verkehrspolitischer Vorlagen.

Die Hypothese, dass das wirtschaftliche Wohlergehen einen Einfluss auf die Akzeptanz von Verkehrsvorlagen hat, muss verworfen werden. Es konnte kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum, gemessen an der Veränderung des Bruttoinlandsproduktes zum Vormonat, und dem Ja-Stimmen-Anteil in Prozent festgestellt werden (Pearsons $r = -.300$).

4.5.2.2 Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Zustimmungsggrad bei verkehrspolitischen Abstimmungen laufen parallel.

Die Arbeitslosenquote im Vormonat der Abstimmung und der Grad an Akzeptanz weisen einen hochsignifikanten Zusammenhang auf (Pearsons $r = .741^{**}$). Die Arbeitslosenquote vermag 55% der Varianz der Variable „Zustimmung zur Vorlage in Prozent“ zu erklären. Allerdings besteht der Zusammenhang nicht in der erwarteten Richtung: je *höher* die Arbeitslosenquote im Vormonat einer verkehrspolitischen Vorlage ist, desto höher ist die Akzeptanz dieser Vorlage. Eine mögliche Erklärung für diese Beobachtung könnte die Hoffnung der Stimmberechtigten sein, dass Vorlagen, die einen Ausbau des Verkehrs nach sich ziehen, auch neue Arbeitsplätze schaffen und somit die Arbeitslosigkeit verringert werden kann. Jedoch dürfte die zeitliche Abfolge der Abstimmungsvorlagen hier eine Verzerrung verursacht haben. Die Arbeitslosigkeit nahm gerade zu jener Zeit sprunghaft zu, als die erfolgreiche Phase der Verkehrsabstimmungen eingeläutet wurde und die grosse Mehrheit der verkehrspolitischen Volksinitiativen schon an die Urne gelangt waren. Die beginnenden 90er Jahre zeichnen sich sowohl durch eine hohe Arbeitslosenquote wie auch durch erfolgreiche Verkehrsabstimmungen aus und zwar wurden sowohl alle Referenden wie auch die in dieser Phase einzige Volksinitiative angenommen. Der durchschnittliche Ja-Stimmen-Anteil in der Phase nach dem Anstieg der Arbeitslosigkeit ist denn mit 61.4% auch viel höher als in den vorhergehenden Phasen (42.5% durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil). Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass es sich beim festgestellten Zusammenhang um eine Scheinkorrelation handelt.

4.5.2.3 Landesindex der Konsumentenpreise

Die Veränderungen bei den Konsumentenpreisen haben keinen Einfluss auf die Akzeptanz einer verkehrspolitischen Vorlage.

Das statistische Zusammenhangsmass (Pearsons $r = -.141$) weist zwar in die vermutete Richtung, es ist jedoch nicht erklärungskräftig. Diese Hypothese muss verworfen werden. Die Veränderungen des Konsumentenpreisindex haben keine statistisch belegbare Auswirkungen auf die Höhe der Akzeptanz einer verkehrspolitischen Abstimmungsvorlage.

4.5.2.4 Index der Konsumentenstimmung

Die Konsumentenstimmung weist einen Zusammenhang auf mit dem Akzeptanzgrad einer verkehrspolitischen Abstimmung.

Der Index der Konsumentenstimmung wird monatlich erhoben.²¹ Er bewegt sich in der untersuchten Zeitspanne zwischen -52 (August 1992, Abstimmung über die NEAT im September 1992) und +10 (Oktober 1989, Abstimmung über die Volksinitiative Pro Tempo 130/100 im November 1989). Die Erklärungskraft des Konsumentenstimmungsindex, erhoben im Vormonat der jeweiligen Abstimmung, ist hoch und signifikant (Pearsons $r = -.572^{**}$). Auch der Zusammenhang zwischen Konsumentenstimmung und Akzeptanz einer Verkehrsvorlage weist aber in die entgegen der Vermutung liegende Richtung: je schlechter die Konsumentenstimmung, desto grösser der Ja-Stimmen-Anteil. Eine mögliche Erklärung für diese Beobachtung dürfte ähnlich lauten wie bei der Variable „Arbeitslosigkeit“. Mit der Annahme einer Verkehrsvorlage ist die Hoffnung auf wirtschaftlichen Aufschwung verbunden. Deshalb wird bei einer Verkehrsvorlage in subjektiv empfundener schlechter Wirtschaftslage eher ein Ja in die Urne gelegt. Vor allem Grossbauwerke scheinen in rezessiven Zeiten grössere Chancen zu haben (z.B. NEAT). Auch hier dürfte allerdings ein Artefakt vorliegen. Die Konsumentenstimmung hat einen starken Zusammenhang mit der Höhe der Arbeitslosigkeit (Pearsons $r = -.739^{**}$). Je höher die Arbeitslosenquote ist, desto ist schlechter die Konsumentenstimmung. Auch beim Verlauf der Kurve "Konsumentenstimmungsindex" ist ein Einschnitt zu Beginn der 90er Jahre festzustellen, also wiederum zu jenem Zeitpunkt, an welchem die erfolgreiche Phase der verkehrspolitischen Abstimmungsvorlagen begann.

4.5.3 Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen

4.5.3.1 Rang der Sorge um die Umwelt auf dem Sorgenbarometer

Der Rang der Sorge um die Umwelt auf dem Sorgenbarometer steht in einem indirekt proportionalen Zusammenhang mit dem Abstimmungsergebnis.

Das Thema Umwelt rangierte zu Beginn des untersuchten Zeitraums auf den vorderen Plätzen des Sorgenbarometers. Trotzdem stiessen umweltrelevante Vorlagen bei der Stimmbürgerin auf wenig Akzeptanz. Die Abstimmungen in den 90er Jahren, bei denen das The-

²¹ Das seco (Staatssekretariat für Wirtschaft, früher: BAWI) befragt jeweils rund 1000 Personen zu neun verschiedenen Themen nach ihrer Meinung. Aus drei dieser neun Fragekomplexe wird der Index der Konsumentenstimmung gebildet. Es handelt sich dabei um die Fragen nach der vergangenen Wirtschaftslage („Wie hat sich Ihrer Ansicht nach die 'allgemeine Wirtschaftslage' in den vergangenen 12 Monaten entwickelt?“), nach der vergangenen finanziellen Lage („Wie hat sich die finanzielle Lage

ma Umwelt wie gezeigt (siehe Kapitel 4.3.1) eine für die Akzeptanz einer Vorlage zunehmend mitentscheidende Rolle spielte, zeichneten sich dadurch aus, dass die Sorge um die Umwelt auf dem Sorgenbarometer nur noch unter „ferner liefen“ rangierten.

Tatsächlich weist die Sorge um die Umwelt bzw. deren Rangierung auf dem Sorgenbarometer einen statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Höhe der Akzeptanz einer Vorlage mit verkehrspolitischem Inhalt auf, allerdings nicht in der vermuteten Richtung. Je tiefer die Sorge um die Umwelt auf dem Sorgenbarometer rangiert, desto höher ist die Akzeptanz der Verkehrsvorlagen (Pearsons $r = .547^{**}$). Betrachtet man lediglich die 19 Vorlagen, bei denen die Sorge um die Umwelt eine Rolle gespielt hat (vergleiche Tabelle 2 [Haupt- und Nebenziele]), so zeigt sich sogar ein noch stärkerer Zusammenhang (Pearsons $r = .600^{**}$). Diese Beobachtung könnte damit erklärt werden, dass ein Bewusstsein für die Umwelt bei der Bevölkerung sich nur langsam entwickelt hat. Das Thema Umwelt war vor allem in den 80er Jahren in den Medien omnipräsent. Dies schlug sich auch im Sorgenbarometer nieder. Die schlechte Wirtschaftslage verbunden mit der Arbeitslosigkeit und der Umgang mit Fremden verdrängten aber in den 90er Jahren die Sorge um die Umwelt. In der Zwischenzeit hatte sich aber aufgrund verschiedener Entwicklungen (Recycling, Emissionsmassnahmen etc.) das Thema Umweltschutz im Bewusstsein der Bevölkerung verankert. Die Sorge um die Umwelt war zwar nur noch zweitrangig, doch der (zumindest passive) Umweltschutz war von einer breiteren Bevölkerungsschicht internalisiert worden, was sich in einer höheren Akzeptanz nachhaltiger und umweltgerechter verkehrspolitischer Vorlagen ausdrückte.

4.5.4 Verkehrspolitische Rahmenbedingungen

4.5.4.1 Anzahl Motorwagen pro 1000 Einwohner

Der Motorisierungsgrad (Anzahl Motorwagen pro 1000 Einwohner) steht in keinem Verhältnis zur Akzeptanz von Verkehrsvorlagen.

Im beobachteten Zeitraum von 1977 bis 1998 nahm die Motorisierung der Bevölkerung in der Schweiz kontinuierlich zu. Hatte im Jahr 1977 noch jedeR dritte EinwohnerIn der Schweiz ein Auto, so trafen 1998 auf 1000 EinwohnerInnen 551 Motorwagen.

Die Motorisierung weist keinen signifikanten Zusammenhang mit der Anzahl Ja-Stimmen bei einer verkehrspolitischen Abstimmungsvorlage auf (Pearsons $r = .342$). Die Hypothese wird verworfen.

Ihres Haushaltes in den letzten 12 Monaten entwickelt?“) und nach der erwarteten finanziellen Lage („Wie wird sich die finanzielle Lage Ihres Haushaltes in den kommenden 12 Monaten entwickeln?“).

4.5.4.2 Benzinpreis

Die Höhe des Benzinpreises hat keinen Einfluss auf den Akzeptanzgrad von Verkehrsvorlagen.

Der Benzinpreis gilt als Steuerungsmittel für Änderungen im Verkehrsverhalten. Es ist zu vermuten, dass die Stimmbevölkerung auf Änderungen im Benzinpreis auch im Abstimmungsverhalten reagiert. Die Angst vor einer drohenden Benzinpreiserhöhung war mit ein Grund für das Scheitern einiger der untersuchten Initiativen. Es ist aber bei den 27 untersuchten Verkehrsvorlagen kein signifikanter Zusammenhang zwischen Benzinpreis und Höhe des Ja-Stimmen-Anteils festzustellen. Das statistische Zusammenhangsmass weist jedoch in die vermutete Richtung (Pearsons $r = -.154$). Werden lediglich jene Vorlagen betrachtet, bei denen das Benzinpreisargument laut VOX-Nachbefragung eine Rolle gespielt hat, so kann zwar ein stärkerer statistischer Zusammenhang festgestellt werden, dieser ist aber ebenfalls nicht signifikant (Pearson $r = -.453$). Zudem handelt es sich lediglich um sieben Fälle.

4.5.4.3 Endverbrauch von Erdölprodukten

Der Endverbrauch an Erdölprodukten hat keinen Einfluss auf die Höhe des Akzeptanzgrades bei einer verkehrspolitischen Abstimmung.

Der Verbrauch von Erdölprodukten (Benzin, Diesel, Flugpetrol; ohne Heizöle) nahm im Verlauf der beobachteten Zeitspanne kontinuierlich zu. Die vom Bundesamt für Energiewirtschaft jährlich erstellte Schweizerische Gesamtenergiestatistik wies für 1977 einen Endverbrauch von 4 Millionen Tonnen Treibstoff aus. Dieser Wert wuchs kontinuierlich bis auf knapp 6,6 Millionen Tonnen im Jahr 1998 an. Auch der Treibstoffverbrauch weist keinen signifikanten Zusammenhang mit der Akzeptanz bei Verkehrsabstimmungen auf (Pearsons $r = .299$).

4.5.4.4 Anzahl tödliche Verkehrsunfälle

Je weniger tödliche Unfälle sich im Strassenverkehr ereignen, desto eher wird eine Verkehrsvorlage angenommen.

Die Massnahmen bezüglich Verkehrssicherheit (Gurten- und Helmobligatorium, Geschwindigkeitslimiten etc.) scheinen sich, zumindest was die Anzahl Todesfälle im Strassenverkehr anbelangt, auszubezahlt zu haben. In der Zeit von 1977 bis 1998 hat sich die Anzahl Verkehrstote mehr als halbiert (obwohl die Verkehrsdichte im gleichen Zeitraum zugenommen hat). Dies scheint sich auch auf die Akzeptanz von Verkehrsvorlagen auszuwirken. Je kleiner die Anzahl tödlicher Verkehrsunfälle ist, desto höher ist der Ja-Stimmen-Anteil bei Verkehrsab-

stimmungen (Pearsons $r = -.449^*$). Auch hier besteht allerdings wieder die Möglichkeit einer Verzerrung bzw. Scheinkorrelation.

4.5.5 Zwischenfazit

Im vorliegenden Abschnitt wurden drei verschiedene Ebenen untersucht: die makroökonomische Ebene (Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Preisindex, Konsumentenstimmungsindex), die gesellschaftspolitische Ebene (Rang der Sorge um die Umwelt auf dem Sorgenbarometer) und die verkehrspolitische Ebene (Verkehrsdichte [Anzahl Motorwagen], Benzinpreis, Endverbrauch von Erdölprodukten). Die einzelnen Ebenen weisen verschieden starke Erklärungskräfte auf.

Je höher die Arbeitslosenquote ist, je tiefer die Anzahl tödlicher Verkehrsunfälle liegt und je weniger Sorgen das Thema Umwelt bereitet (hinterer Rang auf dem Sorgenbarometer), desto höher ist der Ja-Stimmen-Anteil bei einer verkehrspolitischen Volksabstimmung. Allerdings sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich auf mögliche Verzerrungen hingewiesen.

In das Modell fließen die Variablen "Umweltrang" und "Verkehrstote" sowie als "Vertreterin" der makroökonomischen Ebene das "Wirtschaftswachstum" ein. Auf einen Einbezug der Variablen "Arbeitslosenquote" und "Konsumentenstimmung" wird aus den genannten Gründen einer möglichen Verzerrung verzichtet.²² Tabelle 13 ist zu entnehmen, dass Keine der eingebauten Variablen eine signifikante Erklärungskraft für die Varianz der unabhängigen Variablen "Ja-Stimmen-Anteil" aufweist.

Tabelle 13: Die Kennzahlen des Modells "Polity"

Kennzahlen des Modells (N = 27)				
R ²	F	Signifikanz	Durbin-Watson	Tolerance-Werte über
.301	3.303	.038	1.432	.28
Kennzahlen der Variablen des Modells				
Variable	B	Beta	Signifikanz	
Konstante	.450	-	.042	
Umweltrang	.027	.508	.140	
Wirtschaftswachstum	.0008	.010	.965	
Verkehrstote	-.00003	-.058	.842	

R²: Erklärungskraft des Modells

F und Sig.: Überprüfung der Erklärungskraft

Durbin-Watson: Test auf Autokorrelation (soll möglichst nahe bei 2 sein)

Tolerance-Werte über: Test auf Multikollinearität (soll möglichst nahe bei 1 sein)

²² Beide Variablen bleiben auch bei einer multivariaten Überprüfung signifikant.

5 Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren bei nationalen verkehrspolitischen Abstimmungen

5.1 Die relevanten Variablen

Bei der Analyse der 27 zur Abstimmung gelangten verkehrspolitischen Vorlagen zwischen 1977 und 1998 können verschiedene Regelmässigkeiten festgestellt werden. Verschiedene Faktoren beeinflussen die Akzeptanz der Verkehrspolitik, einige davon sind steuerbar, andere nicht. Als besonders relevant hat sich die Unterstützung seitens der politischen Akteure herausgestellt. Wenn der Bundesrat und das Parlament, die grossen Regierungs- und die kleinen Oppositionsparteien sowie die Verbände mehrheitlich hinter einer Verkehrsvorlage stehen, so ist die Erfolgswahrscheinlichkeit für diese sehr hoch. In der Regel reicht es, wenn vier der sieben Akteure (Bundesrat und Parlament, SP, FDP, CVP, SVP) bzw. Akteurgruppen (die kleinen Oppositionsparteien und die Verbände) geschlossen hinter der Vorlage stehen und sie unterstützen.

Die Erfolgchancen für eine Vorlage wachsen überdies je nach Kombination von Haupt- und Nebenzielen. Wenn die Vorlage Themen abdeckt, welche jeweils eine Mehrheit an BefürworterInnen finden, so steigt bei Kumulierung dieser Mehrheit die Chance für eine absolute Gesamtmehrheit. Beispiel für eine gelungene Verbindung von Haupt- und Nebenthema stellt die Vorlage zur Bahn 2000 dar. Das Hauptziel des Ausbaus des öffentlichen Verkehrs mit den Nebenzielen Umweltschutz und Anschluss an Europa verhalf der Vorlage – neben anderen begünstigenden Faktoren – zum Abstimmungserfolg. Die Themen "Umwelt" und "Nachhaltigkeit" steigern dabei seit Beginn der 90er die Erfolgchancen einer Vorlage, obwohl die Sorge um die Umwelt seit damals zumindest bei Umfragen keine Spitzenposition auf dem Sorgenbarometer mehr einnimmt. Die Chancen für die Annahme einer Verkehrsvorlage steigen damit, wenn diese ausweisen kann, dass sie umweltschützende und nachhaltige Ziele verfolgt. Dies zeigen beispielsweise auch die beiden Verkehrsabstimmungen zur LSVA und zur FinÖV Ende der 90er Jahre. Bei beiden Vorlagen bildeten die StimmbürgerInnen, die ihr Ja mit Umweltschutzmotiven begründeten, jeweils ein grosses Unterstützungspotenzial. Immer wichtiger wurde zudem das Thema Europa. Vorlagen, die Europakompatibilität aufweisen, können mit grosser Wahrscheinlichkeit mit zusätzlichen Unterstützerstimmen insbesondere aus der Westschweiz rechnen.

Neben der Unterstützung der politischen Entscheidungsträger und der geschickten Verknüpfung von Haupt- und Nebenzielen spielen auch die Kampagnen der einzelnen Vorlagen eine wichtige Rolle, insbesondere dann, wenn die Vorlage wenig vorbestimmt ist. Weist die verkehrspolitische Vorlage eine geringe Prädisponiertheit auf, so steigt die Chance, dass die

Entscheidung der Stimmbevölkerung durch die Abstimmungskampagne beeinflusst werden kann. Für erfolgreiche Kampagnen sollten zudem die unterschiedlichen Wertpräferenzen der verschiedenen Sprachgruppen berücksichtigt werden. Gräben zwischen der West- und der Deutschschweiz öffnen sich bei Verkehrsabstimmungen insbesondere entlang der Konfliktlinien "Individualismus", "Steuern", "Umweltschutz" und "Europa".

Neben diesen eher steuerbaren Faktoren gibt es auch solche, die nicht oder nur wenig beeinflussbar sind. Darunter sind wirtschaftliche und verkehrspolitische Rahmenbedingungen zu verstehen. Es haben sich in dieser Untersuchung nur wenige dieser Faktoren als relevant herausgestellt. Aufgrund der niedrigen Fallzahlen und der Stetigkeit der einzelnen Faktoren kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass der Zusammenhang zwischen diesen einzelnen Faktoren und dem Akzeptanzgrad überzufällig ist.

5.2 Die Volksabstimmungen zur KVP und zur Alpeninitiative – Ausnahmen, die die Regel bestätigen

Die Verkehrspolitik des Bundesrates seit 1977 ist im Vergleich zur Akzeptanz bei anderen Politikfeldern überdurchschnittlich erfolgreich. Lediglich zwei der 27 untersuchten Vorlagen fielen entgegen der magistralen Empfehlung aus. Es handelt sich dabei um die abgelehnte Vorlage zur "Koordinierten Verkehrspolitik" (Abstimmung vom 12. Juni 1988) und die angenommene Initiative "zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr" (Abstimmung vom 20. Februar 1994). An diesen beiden Vorlagen lässt sich zeigen, wie die unterschiedliche Kombination der Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren zu verschiedenen Abstimmungsergebnissen führt.

5.2.1 Die Verfassungsgrundlage für eine Koordinierte Verkehrspolitik

Die KVP-Vorlage wurde mit 45.5% Ja-Stimmen am 12. Juni 1988 verworfen. Die Unterstützung seitens der politischen Elite für die Vorlage war im Vergleich zu anderen Referendumsvorlagen schwach. Insbesondere das bürgerliche Lager war sehr heterogen. Der Unterstützungsgrad (4.9) lag klar unter dem durchschnittlichen Wert für obligatorische und fakultative Referenden (5.3). Eine der Hauptursachen für die Ablehnung war zudem die fehlende Vorbestimmtheit der Vorlage in Zusammenhang mit der starken Kontra-Abstimmungskampagne. Die Vorlage weckte keinerlei bereits vorhandene Einstellungen bei der Stimmbevölkerung. Die Beeinflussung durch die Gegner-Kampagne war dementsprechend gross, was auch die Begründung der Befragten für ihre Nein-Motive nahelegt. Die häufigsten Nein-Gründe waren nämlich Schlagwörter aus der Abstimmungspropaganda. Das Segment der BefürworterInnen, die ihr Ja mit Umweltschutzmotiven begründeten, war in den späten 80er Jahren noch nicht gross genug, um der Vorlage zum Erfolg zu verhelfen.

5.2.2 Die Volksinitiative "zum Schutze des Alpengebiets vor dem Transitverkehr"

Die Alpeninitiative stellt den gegenteiligen Ausnahmefall zur KVP dar. Trotz Ablehnungsempfehlung des Bundesrates wurde die Initiative von Volk und Ständen angenommen. Die Gründe hierfür sind ebenfalls in den erwähnten Erfolgsfaktoren zu finden. Die Alpeninitiative erhielt von allen elf untersuchten Verkehrsinitiativen mit Abstand die höchste Unterstützung. Der Unterstützungsgrad lag mit 2.5 weit über dem Durchschnitt für Initiativen (1.7). Insbesondere die Unterstützung durch bürgerliche Kantonalsektionen verhalf der Initiative zum Durchbruch. Die Heterogenität im Lager der bürgerlichen Parteien zeigte sich bereits in den Debatten der beiden Kammern. Die Umstrittenheit im Parlament kann auch durch den überdurchschnittlich hohen Konfliktwert (.502) ausgewiesen werden. Dass mit der Vorlage umweltschützerische Ziele verfolgt wurden, verhalf der Alpeninitiative – im Gegensatz zur KVP – zum Abstimmungszeitpunkt (1994) schliesslich zu genügend Ja-Stimmen in dreizehn Ganz- und sechs Halbkantonen. Die in der intensiven Kampagne erfolgreich dargestellten und geschickt kombinierten Haupt- und Nebenziele (Umweltschutz, Europa, weniger Schwerverkehr auf der Strasse) waren ebenfalls ausschlaggebende Gründe für die Annahme der Initiative.

6 Kantonale Abstimmungsprofile

Auf die Unterschiede der Kantone im Stimmverhalten bei nationalen Verkehrsabstimmungen, die sich auf den Sprachgraben reduzieren lassen, wurde bereits weiter oben eingegangen. Die Unterschiede werden im vorliegenden Kapitel genauer beleuchtet. Die 26 Kantone lassen sich hinsichtlich des Stimmverhaltens der jeweiligen Kantonsbevölkerung bzw. der Akzeptanz von verkehrspolitischen Vorlagen, hinsichtlich der Stimmbeteiligung bei verkehrspolitischen Vorlagen und hinsichtlich der Haltung gegenüber Verkehrsinitiativen mit umweltschützerischen Zielen unterscheiden (vgl. Tabelle 14).

Mit Hilfe einer Clusteranalyse²³ lassen sich die Kantone in verschiedene Gruppen klassieren. Folgende Hypothesen werden dabei überprüft:

1. Kantone, die eine hohe Verkehrsbelastung aufweisen, stimmen den verkehrspolitischen Vorlagen insgesamt und den Verkehrsinitiativen mit Umweltschutzanliegen im Speziellen eher zu als nicht oder nur wenig betroffene Kantone. Sie weisen zudem bei Verkehrsvorlagen insgesamt eine höhere Stimmbeteiligung auf als Nichtbetroffene.
2. Kantone mit urbanen Zentren stimmen den verkehrspolitischen Vorlagen und den Verkehrsinitiativen mit Umweltschutzanliegen insgesamt eher zu als die restlichen Kantone. Sie weisen zudem bei Verkehrsvorlagen insgesamt eine höhere Stimmbeteiligung auf als Nichtbetroffene.
3. Die französischsprachigen Kantone bringen verkehrspolitischen Vorlagen im Allgemeinen und verkehrspolitischen Umweltschutzanliegen in Form von Volksinitiativen im Besonderen wenig Akzeptanz entgegen. Die Stimmbevölkerung dieser Kantone beteiligt sich unterdurchschnittlich.

²³ Die Clusteranalyse bietet die Möglichkeit, verschiedene Objekte (hier: Kantone) nach verschiedenen Ähnlichkeits- und Differenzkriterien systematisch zusammenzufassen. Es können so Gruppen gebildet werden, die in sich möglichst homogen und untereinander möglichst heterogen sind.

Tabelle 14: Durchschnittliche Ja-Stimmen-Anteile in den einzelnen Kantonen (bei allen 27 verkehrspolitischen Vorlagen zwischen 1977 und 1998 auf Bundesebene und bei den verkehrspolitischen Initiativen mit Umweltschutz-Motiven sowie durchschnittliche Stimmbeteiligung)

Kanton	durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil (in %)	Anzahl angenommene Vorlagen	Anzahl abgelehnte Vorlagen	durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil bei Initiativen (in %)	durchschnittliche Stimmbeteiligung (in %)
Zürich	54.04	14	13	41.50	47.63
Bern	51.15	15	12	39.50	43.04
Luzern	48.59	16	11	35.10	47.19
Uri	53.59	14	13	44.40	48.70
Schwyz	41.85	7	20	32.10	43.63
Obwalden	47.56	15	12	32.40	50.81
Nidwalden	43.00	11	16	29.70	46.70
Glarus	50.04	14	13	40.90	43.63
Zug	49.33	15	12	34.20	53.85
Freiburg	42.41	9	18	30.30	43.07
Solothurn	49.44	15	12	40.90	52.22
Basel-Stadt	58.89	18	9	46.80	44.96
Basel-Land	53.00	16	11	39.60	45.59
Schaffhausen	48.89	13	14	36.90	70.56
Appenzell AR	48.44	13	14	38.50	49.85
Appenzell IR	44.44	11	16	32.50	44.26
St. Gallen	49.78	15	12	37.10	44.07
Graubünden	52.74	16	11	36.00	39.81
Aargau	46.89	14	13	34.00	41.93
Thurgau	47.44	13	14	35.10	48.74
Tessin	53.15	15	12	37.50	39.44
Waadt	43.96	9	18	30.90	35.41
Wallis	40.52	10	17	24.70	38.26
Neuenburg	43.96	9	18	31.00	38.56
Genf	49.04	12	15	37.90	35.89
Jura ^{a)}	43.08	10	14	28.14	37.96
Schnitt	46.49	12.56	13.33	34.36	43.55

a) Jura ist erst ab 1979 ein eigenständiger Kanton.

6.1 Kantonsgruppen bezüglich Akzeptanz von verkehrspolitischen Vorlagen

In einer ersten Clusteranalyse werden Ähnlichkeiten und Unterschiede der 26 Kantone bezüglich der Akzeptanz der 27 verkehrspolitischen Bundesvorlagen untersucht (Ja-Stimmen in Prozent). In einem ersten Schritt wird noch nicht zwischen Initiativen und obligatorischen/fakultativen Referenden unterschieden. Es können fünf unterschiedliche Kantons-

gruppen ausgemacht werden. In Tabelle 15 sind die fünf Gruppen mit der jeweils für die Unterscheidung der Gruppen verantwortlichen, unterschiedlichen mittleren Akzeptanz der gruppenzugehörigen Kantone dargestellt.

Tabelle 15: Kantonsgruppen mit unterschiedlich hoher Akzeptanz von Verkehrsvorlagen

Gruppe	Kantone	Durchschnittliche Akzeptanz
1	Zürich, Basel-Stadt, Basel-Land, Graubünden	54.67%
2	Uri, Tessin	53.37%
3	Bern, Luzern, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau	48.86%
4	Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura	43.83%
5	Schwyz, Obwalden, Appenzell Innerrhoden	43.10%

Die Kantone mit grossem Durchgangsverkehr (Gruppen 1 und 2) begegneten den verkehrspolitischen Vorlagen im Schnitt mit hoher Akzeptanz. Zu der Gruppe mit der höchsten durchschnittlichen Akzeptanz gehören überdies die zwei Städte mit den grössten Agglomerationen in der Deutschschweiz (Zürich, Basel). In der Gruppe 3 befinden sich Kantone ohne eindeutig zustimmende oder ablehnende Haltung gegenüber verkehrspolitischen Vorlagen. Eine durchschnittlich klar ablehnende Haltung weisen die Gruppen 4 mit allen französischsprachigen Kantonen und die Gruppe 5 mit den traditionell konservativen²⁴ Inner-schweizer Kantonen auf.

6.2 Kantonsgruppen bezüglich der Akzeptanz von verkehrspolitischen Initiativen mit Umweltschutz-Motiven

Wiederum werden mit Hilfe der Clusteranalyse unterschiedliche Kantonsgruppen generiert, die sich hinsichtlich der Akzeptanz von Umweltschutz-Motiven in verkehrspolitischen Initiativen unterscheiden. Darunter werden – mit Ausnahme der Volksinitiative „Pro Tempo 130 / 100“ – alle Initiativen gezählt.

²⁴ Vgl. z.B. Vatter et al. (1997) zum Abstimmungsverhalten der Schwyzer untersucht haben.

Tabelle 16: Kantonsgruppen mit unterschiedlich hoher Akzeptanz von Verkehrsinitiativen mit Umweltschutz-Motiven

Gruppe	Kantone ^{a)}	Durchschnittliche Akzeptanz
1	Basel-Stadt	46.80%
2	Zürich, Bern, Uri, Glarus, Solothurn, Basel-Land, Appenzell Ausserrhoden	40.76%
3	Genf	37.90%
4	Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin	35.96%
5	Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Appenzell Innerrhoden	31.87%
6	Waadt, Wallis, Neuenburg	28.87%

a) ohne Jura, da zu wenig Fälle

Tabelle 16 zeigt im Vergleich zu Tabelle 15 ein leicht differenzierteres Bild. Auch hier wird aber deutlich, dass die Bevölkerung der urban geprägten Kantone (Basel, Zürich) den Verkehrsinitiativen im Schnitt mehr Sympathie entgegenbringt als die Stimmbürgerschaft, die eher ländliche Kantone bewohnt. Überdies wird auch hier wieder die unterschiedliche Akzeptanz zwischen Kantonen mit eher modernen und traditionellen Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen (vgl. Joye 1984 und Nef 1988) sowie zwischen deutsch- und französischsprachigen Kantonen deutlich. Interessant ist dabei der Kanton Genf, der zumindest bei verkehrspolitischen Umweltschutzinitiativen stärker die Haltung der urbanen als jene der französisch sprechenden Kantone einnimmt. Die spezifische Verkehrsbelastung scheint auch hier (z.B. im Falle von Uri) eine Rolle für das Stimmverhalten, welches für die Gruppeneinteilung verantwortlich ist, gespielt zu haben.

6.3 Kantonsgruppen bezüglich Stimmbeteiligung bei verkehrspolitischen Abstimmungen

Auch bezüglich der Stimmbeteiligung unterscheiden sich die Kantone. Eppler (1997: 51) zeigt, dass „unter methodischen Gesichtspunkten (...) die Stimmbeteiligung (...) dynamische Aspekte des Abstimmungsverhaltens abbilden“ kann. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die Beteiligung nicht direkt auf die Verkehrsvorlagen zurückgeht. Die Grösse und die Art des Abstimmungspaketes an einem Sonntag, in welches auch die einzelnen Verkehrsvorlagen verpackt sind, variiert die Höhe der Beteiligung.

Tabelle 17: Kantonsgruppen mit unterschiedlicher Stimmbeteiligung bei Abstimmungspaketen mit verkehrspolitischen Vorlagen

Gruppe	Kantone	Durchschnittliche Stimmbeteiligung
6	Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura	37.59%
4	Freiburg	42.41%
2	Bern, Schwyz, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Land, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau	43.44%
1	Zürich, Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Auser rhoden, Thurgau	48.52%
3	Zug, Solothurn	53.04%
5	Schaffhausen	70.56%

Mit der Tabelle 17 lässt sich eine Beobachtung von Linder (1999a: 283) bestätigen, der Schaffhausen als „stimmfleissigen“ Kanton, die Waadt, das Wallis, Jura und Neuenburg zu den „stimmchwächsten“ Kantonen zählt. Die SchaffhauserInnen beteiligen sich deshalb über dem Landesmittel, weil in ihrem Kanton Stimmzwang herrscht. Ein Unterschied zwischen Land- und Stadtkantonen oder zwischen Kantonen mit und ohne Verkehrsbelastung kann mit der Clusteranalyse hingegen nicht gefunden werden.

6.4 Zwischenfazit zu den kantonalen Abstimmungsprofilen

Die aufgestellten Hypothesen müssen nur teilweise verworfen werden. Die Clusteranalysen zeigen, dass Stadtkantone im Gegensatz zu den kleinen Landkantonen der Innerschweiz den Verkehrsvorlagen eine höhere Akzeptanz zuteil werden lassen. Dies gilt ebenso für die Verkehrsinitiativen, die Umweltschutz-Motive verfolgen. Ein weiteres Indiz für diese Beobachtung sind die VOX-Nachbefragungen. Bei fünf von neun verkehrspolitischen Initiativen mit Umweltschutz-Motiven, bei denen das Merkmal „Stadt- oder LandbewohnerIn“ erhoben wurde, stellt dieses Merkmal eine signifikante Erklärungsvariable für ein unterschiedliches Stimmverhalten dar. StimmbürgerInnen aus der Stadt brachten den Verkehrsinitiativen mit Umweltanliegen grössere Sympathie entgegen als die LandbewohnerInnen.

Verkehrsvorlagen im Allgemeinen und besagte Volksinitiativen im Besonderen konnten mit grosser Unterstützung auch von jenen Kantonen rechnen, die einen hohen Durchgangsverkehr zu bewältigen haben.

Auf grössere Abneigung stiessen alle Verkehrsvorlagen neben den ländlichen Innerschweizer Kantonen auch in der Romandie. Der Sprachgraben zeigt sich zudem ziemlich ausgeprägt nicht nur bei der durchschnittlichen Höhe der Akzeptanz, sondern auch bei der Stimmbetei-

ligung. Die französisch sprechende Bevölkerung bleibt der Urne wesentlich häufiger fern als die BewohnerInnen von Deutschschweizer Kantonen. Ein Unterschied bezüglich Stimmeteiligung zwischen Stadt- und Landkantonen oder zwischen Kantonen mit und ohne Durchgangsverkehr kann hingegen nicht festgestellt werden. Tabelle 18 verdeutlicht die verschiedenen Gräben und teilt die Kantone mit Hilfe der gefundenen Daten in ein Raster ein. Die Prozentwerte in Klammern stellen den durchschnittlichen Ja-Stimmen-Anteil der Kantone bei allen Verkehrsabstimmungen dar.²⁵

Tabelle 18: Kantonsgruppen bezüglich Akzeptanz zu Verkehrsvorlagen (in Klammern: durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil der Kantonsgruppen in Prozent)

		Eher viel Verkehrsbelastung		Eher wenig Verkehrsbelastung	
		städtisch/ urbane Zentren	ländlich	städtisch/ urbane Zentren	ländlich
Deutschschweiz	UWS wichtig	ZH, BS (56.5)	BL, UR (53.3)	BE, SO (50.3)	GL, AR, OW (48.7)
	UWS eher unwichtig		GR, TI (52.9)	SG, ZG, LU, (AG), TG, SH (48.5)	SZ, NW, AI (43.1)
Westschweiz	UWS wichtig	GE (49.0)			
	UWS eher unwichtig	VD (44.0)		NE (44.0)	VS, FR, JU (42.0)

Aus Tabelle 18 wird deutlich, dass es zwei Hauptgräben und zwei „Untergräben“ gibt, was die Akzeptanz von Verkehrsvorlagen betrifft. Hauptsächlich teilen die Gräben "Verkehrsbelastung" und "Sprache" die Kantone in vier unterschiedliche Gruppen. Die untergeordneten Gräben "Wichtigkeit des Umweltschutzes" und "Stadt – Land" unterteilen die Kantone noch feiner. Je weiter links und je weiter oben sich ein Kanton in diesem Raster befindet, desto höher ist die Akzeptanz gegenüber Verkehrsvorlagen.

Als erläuternde Beispiele seien die Abstimmungen zur LSVA und zur Alpeninitiative genannt. Die Mehrheit der Bevölkerung in allen Kantonen im linken oberen Quadranten (ZH, BS, BL,

²⁵ Berechnet man die mittleren Akzeptanzgrade der Gruppen ohne die 'wenig nachhaltigen' Abstimmungsvorlagen „Pro Tempo 130/100“, „Strassenverkehrsgesetz“ und „Revision Luftfahrtgesetz“, so zeigen sich noch deutlichere und praktisch identische Resultate: ZH, BS (58.5%); BL, UR (54.9%); GR, TI (53.2%); BE, SO (50.7%); SG, ZG, LU, AG, TG, SH (48.4%); AR, OW, GL (47.3%); SZ, NW, AI (44.0%); GE (46.5%), VD (39.9%), NE (40.2%), VS, FR, JU (37.9%).

UR, GR, TI) stimmte beiden Vorlagen zu. Beide Vorlagen – mit Ausnahme der LSVA im Kanton Wallis, die mit 50.5% nur knapp angenommen wurde - wurden jeweils in den Kantonen im rechten unteren Quadranten (NE, VS, FR, JU) verworfen. In sechs der vierzehn Kantone im rechten oberen Quadranten wurde je eine Vorlage angenommen und eine verworfen. Die Stimmbevölkerung der Kantone Genf und Waadt (linker unterer Quadrant) stimmten ebenfalls für eine Vorlage mehrheitlich ja und für die andere mehrheitlich nein.

7 Verkehrsabstimmungen in den Kantonen

7.1 Übersicht

Zwischen 1979 und 1998 kamen in den Kantonen rund 1200 Volksbegehren zur Abstimmung. 60% davon waren Initiativen, bei 22% handelte es sich um fakultative Referenden oder fakultative Finanzreferenden und 18% waren Gegenvorschläge zu Initiativen. Obligatorische Referenden sowie Abstimmungen bei Landsgemeinden werden in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt. Die Termini „Vorlagen“ und „Abstimmungen“ werden im folgenden für diese Rechtsformen (ohne obligatorische Referenden) verwendet. Der Verkehr war Thema von 13% aller Vorlagen. Die Stimmbevölkerung der Kantone musste neben Steuervorlagen (15%) also mit Abstand am häufigsten über Verkehrsfragen entscheiden. Verkehr berührt direkt, was sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler Ebene durch die überdurchschnittlich hohe Vorlagenzahl in diesem Politikfeld zeigt.

Bei den erfassten kantonalen Verkehrsvorlagen handelte es sich um 105 Initiativen und/oder Gegenvorschläge und um 56 fakultative Referenden, wovon 40 fakultative Finanzreferenden darstellten. Von den total 161 Vorlagen wurden 52 angenommen und 50 abgelehnt. Die restlichen 59 Vorlagen wurden entweder zurückgezogen, für ungültig erklärt, angekündigt aber nicht eingereicht, bereits vor der Volksabstimmung implementiert oder aber stecken noch im Entscheidungsverfahren.

Nachfolgend werden einige bereits gefundene Zusammenhänge auf der nationalen Ebene mit Resultaten der kantonalen Ebene verglichen. Es werden dabei dieselben Variablen wie auf nationaler Ebene verwendet. Falls nicht speziell vermerkt, sei für die Operationalisierung der einzelnen Variablen auf das Kapitel 3 (Hypothesen und Operationalisierung) verwiesen. Wiederum werden die wichtigsten Befunde in einem Kasten zu Beginn jedes untersuchten Punktes hervorgehoben. Den Abschluss dieser Teiluntersuchung zu den kantonalen Verkehrsabstimmungen bildet ein Querschnittvergleich des Abstimmungsverhaltens in den Kantonen bei Abstimmungsvorlagen auf der subnationalen Stufe.

7.2 Überprüfung von Ergebnissen in der Policy-Dimension

Auf nationaler Ebene spielen Ziele und Themen von Vorlagen eine wichtige Rolle für deren Erfolgsgrad. Ebenfalls mitentscheidend ist der Grad an Vorbestimmtheit, den eine verkehrspolitische Vorlage aufweist. Keine Zusammenhänge auf signifikantem Niveau weisen auf nationaler Ebene die Variablen „Kosten/Nutzen“, „objektive Betroffenheit“ und „Zeitraum zwi-

schen Einreichung und Abstimmung“ auf. Diese Befunde werden nachfolgend auf kantonaler Ebene überprüft.

7.2.1 Themen und Ziele von Vorlagen

Umweltvorlagen und Begehren zur Einschränkung des Strassenverkehrs weisen sowohl national wie kantonale unterdurchschnittliche Akzeptanzgrade auf. Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus der Infrastruktur sowohl des öffentlichen Verkehrs wie auch des Strassenverkehrs weisen hingegen auf beiden Ebenen einen hohen Erfolgsgrad auf.

Die Datenlage lässt lediglich eine grobe Einschätzung der Themen und Ziele der kantonalen Verkehrsvorlagen zu. Insbesondere erlaubt sie es im Gegensatz zur Untersuchung der nationalen Verkehrsabstimmungen nicht, die Perzeption der Vorlagen durch die Stimmbürger-schaft zu messen. Tabelle 19 zeigt die breite Palette an Themen bei verkehrspolitischen Volksabstimmungen in den Kantonen.

Tabelle 19: Themen der kantonalen Volksbegehren mit verkehrspolischem Inhalt (in Klammern: Anzahl Initiativen/Referenden/Gegenvorschläge)

Themengruppe	Anzahl Vorlagen	davon zur Abstimmung gelangt	Davon erfolgreich	Erfolgsgrad
Umweltschutz im engeren Sinn	4 (4/0/0)	2 (2/0/0)	1 (1/0/0)	50%
Ausbau des öffentlichen Verkehrs	34 (20/10/4)	18 (6/8/4)	12 (1/7/4)	67%
Velo / FussgängerInnen	10 (9/0/1)	2 (1/0/1)	1 (0/0/1)	50%
Demokratie (Fragen der erweiterten Mitbestimmung)	10 (9/0/1)	7 (6/0/1)	0 (-)	-
Finanzierungsfragen (Grundlagenfragen zu Kostenbeteiligungsschlüsseln etc.)	16 (6/5/5)	13 (4/4/5)	8 (2/1/5)	62%
Umfahrungen / Überdeckungen	17 (7/10/0)	14 (5/9/0)	9 (2/7/0)	64%
Einschränkung des Strassenbaus bzw. Strassenverkehrs	24 (20/4/0)	16 (13/3/0)	4 (3/1/0)	25%
Ausbau / Sanierung Strassenkapazitäten	28 (8/20/0)	19 (4/15/0)	11 (2/9/0)	58%
Parkplätze	11 (8/2/1)	6 (4/1/1)	3 (2/1/0)	50%
andere	7 (2/5/0)	5 (0/5/0)	3 (0/3/0)	60%
Total	161 (93/56/12)	102 (45/45/12)	52 (13/29/10)	51%

Nachfolgend werden die einzelnen Themen genauer beschrieben.

Lediglich vier Vorlagen – allesamt Initiativen – hatten den *Umweltschutz* im engeren Sinne als hauptsächliches Ziel. In drei der vier Vorlagen ging es den InitiantInnen um die Eingrenzung der Immissionen durch den Strassenverkehr. Lediglich zwei der vier Vorlagen gelangten überhaupt zur Abstimmung. Je eine Initiative wurde zurückgezogen bzw. für ungültig erklärt. Unter der Annahme, dass Umweltschutzgedanken bei den Themen „Ausbau des öffentlichen Verkehrs“ und „Einschränkung des Strassenbaus“ Nebenziele darstellten, kann für das Ziel „Umweltschutz“ ein ähnlicher Schluss gezogen werden wie auf nationaler Ebene: Der Erfolgsgrad des Themas „Umweltschutz“ ist ziemlich gering.

Der *öffentliche Verkehr* geniesst auch auf kantonaler Ebene recht hohes Ansehen. Von den 18 zur Abstimmung gelangten Vorlagen waren zwölf erfolgreich, was einem Erfolgsgrad von 67% entspricht. Insbesondere die Gegenvorschläge und die fakultativen Referenden hatten in den Kantonen einen grossen Erfolg. Weniger erfolgreich waren hingegen Initiativen, die den Ausbau des öffentlichen Verkehrs verlangten. Immerhin wurden neun der 20 eingereichten Initiativen zurückgezogen, nachdem das Anliegen in einem direkten oder indirekten Gegenvorschlag aufgenommen worden war. Auch das darf zumindest als Teilerfolg gewertet werden.

Ähnlich erfolgreich sind Vorlagen, die eine Bevorzugung des *Velo- und Fussgängerverkehrs* zum Ziel haben. Zwar sind bisher lediglich zwei Vorlagen zur Abstimmung gelangt und nur eine davon wurde gutgeheissen, doch wurden sechs der acht nicht dem Volk vorgelegten Vorlagen deshalb zurückgezogen, weil die Forderungen bereits verwirklicht worden waren oder vom jeweiligen Parlament in neue Gesetze eingeflochten werden.

Die Ablehnung der nationalen Volksinitiative „*Demokratie im Nationalstrassenbau*“ im Februar 1978 mit lediglich 39% Ja-Stimmen löste verschiedene kantonale Vorstösse mit dem gleichen Ziel aus und zwar vorwiegend in jenen Kantonen, die bei der nationalen Abstimmung einen überdurchschnittlich hohen Ja-Stimmen-Anteil aufgewiesen hatten (Zürich, Bern, Basel-Stadt und Neuenburg). Die verschiedenen Versuche, die die Einführung eines obligatorischen Referendums bei allen Strassenbauten im ganzen Kanton oder zumindest ein fakultatives Referendum ab einer bestimmten Kredithöhe verlangten, hatten jedoch auch auf kantonaler Ebene keine Chance und stiessen im Schnitt auf gleich hohe Ablehnung wie die Initiative auf nationaler Ebene.

Die Vorlagen, die „*Finanzierungsfragen*“ zum Thema hatten, sind nicht mit den „Finanzvorlagen“ auf nationaler Ebene zu vergleichen. Es handelt sich bei diesen Vorlagen vor allem um Fragen der Kostenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton. Für den Erfolg der verschiedenen Vorlagen spielte es keine Rolle, ob der Vorschlag eher eine Entlastung oder eine Belastung der Gemeinden zur Folge hatte.

Eine interessante Beobachtung lässt sich bei den Vorlagen zu *Umfahrungsstrassen* bzw. Überdeckungen von Strassen- oder Schienenabschnitten in der Nähe von Wohngebieten machen. Obwohl in der Regel nur ein kleiner Teil der Kantonsbevölkerung von den teilweise recht teuren Projekten profitiert, haben die Vorlagen einen hohen Erfolgsgrad. Bei den neun zur Abstimmung gelangten fakultativen Finanzreferenden zu Umfahrungs- bzw. Überdeckungsprojekten ist sogar festzustellen, dass die Kosten für den Entscheid keine entscheidende Rolle zu spielen scheinen. Diese Beobachtung steht in Übereinstimmung mit Vatter (1994a: 247). Er findet keine Auswirkungen der unterschiedlichen Kosten von verschiedenen Kreditvorlagen auf das Abstimmungsverhalten: „Es zeigt sich, dass sich die Stimmbürger nicht eigennütziger verhalten, wenn die Kosten einer Vorlage steigen.“

Die verschiedenen kantonalen Begehren – vorwiegend Initiativen – die eine *Einschränkung des Strassenverkehrs* zum Ziel hatten, weisen einen geringen Erfolgsgrad auf. Diese Beobachtung lässt sich mit ähnlichen Begehren auf nationaler Ebene vergleichen, die allesamt abgelehnt wurden. Berücksichtigt man weiter, dass die vier erfolgreichen kantonalen Vorlagen „nur“ Initiativen zu Standesinitiativen für eine Streichung eines Nationalstrassenabschnittes waren, so wird die Chancenlosigkeit einer Vorlage, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs zum Ziel hat, noch deutlicher.

Begehren mit dem gegenteiligen Ziel des *Ausbaus* bzw. der *Sanierung* vorhandener Strassenkapazitäten weisen hingegen einen recht hohen Erfolgsgrad auf. Von den vier Initiativen wurden zwei angenommen und von den 15 Referenden können neun einen Erfolg aufweisen. Auf nationaler Ebene sind bisher keine vergleichbaren Vorlagen zur Abstimmung gelangt.

Bei Vorlagen mit dem Thema „*Parkplätze*“ handelt es sich um Begehren, die den Bau oder den Ausbau von Parkierungsmöglichkeiten oder eine Änderung der Gebührenordnung verlangen. Eine der drei angenommenen Vorlagen verlangte ein Verbot des Baus von weiteren Grossparkings im Stadtzentrum von Basel.

Verschiedene *andere Themen* liessen sich den aufgeführten Bereichen entweder nicht zuordnen (Auslagerung Motorfahrzeugkontrolle, Leasing von Prüfbahnen) oder es handelt sich um Vorlagen mit einem ganzen Bündel von Massnahmen (Gesamtprojekte zur Verbesserung der Infrastruktur, Pakete von Vorschlägen zu Lösungen von verschiedenen Verkehrsproblemen)

Zusammenfassend haben rund die Hälfte aller kantonalen Vorlagen Erfolg an der Urne. Anliegen zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs, Umfahrungsprojekte bzw. Überdeckungen und reine Finanzierungsfragen haben dabei die grösste Aussicht auf die Zustimmung der Stimmbürgerschaft. Das Thema Einschränkung des Strassenbaus hat umgekehrt wenig Erfolgchancen und gar keinen Erfolg können die Begehren für mehr Mitbestimmung beim Strassenbau, die insbesondere in den späten 70er und frühen 80er Jahren auf kantonaler wie auf nationaler Ebene zu Diskussionen Anlass gaben, aufweisen.

Weil die Themenvielfalt auf kantonaler Ebene breiter ist, sind die Erfolgsgrade der einzelnen Themen nur teilweise mit den Abstimmungsvorlagen auf Bundesebene vergleichbar: Umweltschutzanliegen und Begehren für eine Einschränkung des Strassenbaus haben sowohl national wie kantonale nur sehr geringe Aussicht auf Erfolg. Die weiteren kantonalen Themen finden entweder auf nationaler Ebene keine Entsprechung oder sind nur schwer mit Bundesvorlagen vergleichbar.

Deshalb wurde eine weitere Möglichkeit, die Themen der nationalen mit den kantonalen Volksabstimmungen zu vergleichen, getestet. Alle zur Abstimmung gelangten Vorlagen sowohl auf kantonaler wie auf nationaler Ebene werden in ein grobes Raster mit den Ausprägungen „Einschränkung Strassenverkehr“, „Ausbau Strassenverkehr“, „Einschränkung öffentlicher Verkehr“, „Ausbau öffentlicher Verkehr“ eingeteilt (vgl. Tabelle 20). So ist ein weiterer Vergleich auf einer übergeordneten Ebene möglich. Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass sich 31 von den 102 kantonalen und 11 von 27 nationalen Abstimmungsvorlagen nicht in dieses Schema einordnen lassen.

Tabelle 20: Einschränkung/Ausbau von Strassenbau bzw. öffentlichen Verkehrsmitteln auf Kantons- und Bundesebene im Vergleich (in Klammern: Erfolgsgrad)

	Ebene Bund		Ebene Kantone	
	Strassenverkehr	Öffentlicher Verkehr	Strassenverkehr	Öffentlicher Verkehr
Ausbau	3 (67%)	4 (75%)	35 (57%)	18 (67%)
Einschränkung	9 (0%)	- (-)	18 (33%)	- (-)
andere Vorlagen	11 (100%)		31 (47%)	

Zum Einen lässt sich aufgrund der Tabelle 20 zeigen, dass Vorlagen, die einen Ausbau zum Ziel haben, sowohl auf nationaler wie auf kantonaler Ebene weitaus erfolgreicher sind als solche, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs verlangen. Ebenfalls vergleichbar ist das Niveau des Erfolgs von Ausbauvorlagen. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist auf beiden Ebenen als Thema erfolgversprechender als der Ausbau des Strassenverkehrs.

Zum Anderen lässt sich eine zweite Beobachtung beim Thema „Einschränkung des Strassenverkehrs“ machen, das auf nationaler Ebene überhaupt keinen und auf kantonaler Ebene immerhin einen kleinen Erfolgsgrad aufweist. Die UrnengängerInnen sind auf beiden Stufen eher skeptisch gegenüber Massnahmen, welche die Einschränkung der individuellen Mobilität zum Ziel haben. Dass in den Kantonen die „Einschränkungs-Vorlagen“ eher noch erfolgreich sind, ist aufgrund der Datenlage *nicht* damit erklärbar, dass aufgrund geringerer Distanz zum Problemherd höhere Betroffenheit bestünde und somit die Kantonsbevölkerung auch für eine Einschränkung des Strassenverkehrs stimmte (vergleiche auch Kapitel 7.2.3).

Einen höheren Einfluss scheint bei dieser Art von Vorlagen eher die Unterstützung seitens der politischen Elite zu haben.

7.2.2 Kosten- und Nutzenfaktoren

Auch auf kantonaler Ebene spielt der Kosten/Nutzen-Index keine Rolle für die Höhe des Ja-Stimmen-Anteils einer Vorlage.

Unter dem Titel „Kosten und Nutzen“ wurden drei Teilbereiche zu einem Index summiert: die Kostenträgerschaft (homogen/heterogen), der Nebennutzen (vorhanden/nicht vorhanden) und die Kongruenz von Zahler- und Nutzerkreis (identisch, nicht identisch). Auf nationaler Ebene konnten keine Zusammenhänge auf signifikantem Niveau, weder zwischen Index und Akzeptanzgrad noch zwischen den einzelnen Teilbereichen und dem Resultat einer Abstimmung, festgestellt werden. Dieser Befund wird auf kantonalem Niveau bestätigt. Weder der Gesamtindex (Pearsons $r = -.149$), noch die einzelnen Teilbereiche Kostenträger (Cramers $V = .144$), Nebennutzen (Cramers $V = .171$), Zahler- und Nutzerkreis (Cramers $V = .060$) weisen einen Zusammenhang mit dem Akzeptanzgrad bzw. dem Resultat einer Abstimmung auf.

7.2.3 Betroffenheit

Anders als auf nationaler Ebene hat die Betroffenheit, insbesondere die demographische Betroffenheit, Auswirkungen auf den Akzeptanzgrad. Je mehr Personen von einer Verkehrsvorlage betroffen sind, mit desto mehr Ja-Stimmen kann die Vorlage rechnen.

Der Index „objektive Betroffenheit“,²⁶ bestehend aus den Bereichen „demographische“ und „geographische“ Betroffenheit, weist auf nationaler Ebene keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Akzeptanzgrad einer Vorlage auf. Auf kantonaler Ebene lassen sich differenziertere Beobachtungen machen: hier scheinen regionale Nähe und Grösse des betroffenen Personenkreises eine Rolle für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage zu spielen. Je höher der Index „objektive Betroffenheit“ ist, desto grösser sind die Chancen der Vorlage für eine Annahme (Cramers $V = .408^{**}$) und desto höher ist auch der Ja-Stimmen-Anteil (Pearsons $r = .294^{**}$). Die Untersuchung der Teilbereiche zeigt weiter, dass die demographische Betroffenheit für den Entscheid wichtiger ist als die geographische Betroffenheit. Wenn nur wenig Leute vom Entscheid betroffen sind, wird eine Vorlage mit verkehrspolitischem Inhalt eher

²⁶ Der Index „objektive Betroffenheit“ in einem Kanton setzt sich zusammen aus: demographische Betroffenheit: betrifft die Allgemeinheit / abstrakt (3), betrifft alle Teile der Kantonsbevölkerung individuell (2), betrifft nur bestimmte Teile der Bevölkerung (1), und geographische Betroffenheit: betrifft den ganzen Kanton (3), betrifft nur einzelne Gemeinden (2), betrifft nur eine Gemeinde (einen Stadtteil bei den Stadtkantonen) (1).

abgelehnt (Cramers $V = .370^{**}$). Ist hingegen die gesamte Kantonsbevölkerung durch den Entscheid betroffen, so steigt für die entsprechende Vorlage auch der Grad an Akzeptanz (Pearsons $r = .388^{**}$). Hier scheinen also Kosten-Nutzen-Überlegungen durchaus einzufließen. Für die geographische Betroffenheit kann keine entsprechende Beobachtung gemacht werden. Es spielt also keine statistisch auf signifikantem Niveau nachweisbare Rolle, ob nur eine einzige Gemeinde oder aber die gesamte Kantonsfläche betroffen ist. Diese Resultate sind teilweise vergleichbar mit den Beobachtungen von Moser (1987: 169 ff.), der jedoch lediglich kantonale Volksinitiativen untersucht hat: „Forderungen, die nur Teile der Bevölkerung betreffen, hatten die geringsten Erfolge“. Bei Moser (1987) sind allerdings die Initiativen mit einem geographischen Bezug erfolgreicher als jene mit einem demographischen Bezug. Insbesondere „Initiativen, deren Begehren nur bestimmte Teile des Kantonsgebiets anpeilen, [hatten] die relativ grösste Durchschlagskraft“. Diese Beobachtung kann bei kantonalen Verkehrsvorlagen nicht gemacht werden.

7.2.4 Vorbestimmtheit

Der Vorbestimmtheitsgrad einer Vorlage ist sowohl national wie kantonal mitentscheidend für den Akzeptanzgrad der Vorlage. Je weniger eine Vorlage vorbestimmt ist, desto grösser ist der Ja-Stimmen-Anteil.

Der Grad an Vorbestimmtheit spielt für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle: je weniger eine Vorlage vorbestimmt ist, desto höher ist der Ja-Stimmen-Anteil dieser Vorlage. Bei der Untersuchung der kantonalen Verkehrsvorlagen war die Erhebung des Prädispositionsgrades nur in sehr rudimentärer Form mit Hilfe der Kurzbeschreibungen der Kantonalabstimmungen in den verschiedenen Jahresausgaben des „Année Politique Suisse“ möglich. Lediglich sechs der 102 zur Abstimmung gelangten Kantonsvorlagen wurden als „gar nicht“ und fünf als „vollständig vorbestimmt“ eingestuft. Der grosse Rest (91 Vorlagen) war labil vorbestimmt (in drei verschiedenen Abstufungen). Der Zusammenhang zwischen Grad an Vorbestimmtheit und Ja-Stimmen-Anteil besteht auch auf kantonomer Ebene auf signifikantem Niveau und geht in die gleiche Richtung (Pearsons $r = -.351^{**}$). Die Aussage, dass eine wenig vorbestimmte Verkehrsvorlage eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit hat als eine stark vorbestimmte Vorlage, wird durch die Befunde auf kantonomer Ebene bestätigt. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Vorbestimmtheit und Ja-Stimmen-Anteil nicht ganz so stark wie auf nationaler Ebene (Pearsons $r = -.478^{*}$).

Ein weiteres Indiz dafür, dass eine Verkehrsvorlage mit höherer Vorbestimmtheit weniger Chancen hat, bildet auch die Beobachtung, dass die nicht zur Abstimmung gelangten Kantonsvorlagen im Schnitt eine höhere Vorbestimmtheit aufweisen. Stark vorbestimmte Vorlagen werden also auch eher zurückgezogen oder für ungültig erklärt als schwach vorbestimmte Vorlagen (Cramers $V = .269^{**}$).

7.2.5 Zeitraum zwischen Einreichung und Abstimmung

Die Länge der Zeitdauer zwischen Einreichung einer Initiative oder eines Referendums hat weder auf nationaler noch auf kantonaler eine Auswirkung auf die Höhe des Ja-Stimmen-Anteils der jeweiligen Vorlage.

Der Zeitraum zwischen Einreichung und Abstimmung einer Verkehrsvorlage hat bei nationalen Abstimmungen keinen Einfluss auf den Akzeptanzgrad. Dieser Befund lässt sich auch durch die Analyse der kantonalen Verkehrsabstimmungen stützen. Die Länge des Zeitraums zwischen Einreichung und Abstimmung bei 75 zur Abstimmung gelangten Vorlagen, bei denen die entsprechenden Daten verfügbar waren, hatte keine systematischen Auswirkungen auf den Akzeptanzgrad der Vorlagen und zwar weder bei Initiativen (39 Fälle; Pearsons $r = -.154$) noch bei den Referenden (36 Fälle; Pearsons $r = .148$).

7.2.6 Fazit zur Policy-Dimension

Inhaltlich lassen sich die kantonalen Vorlagen nur oberflächlich mit nationalen Vorlagen vergleichen. Lediglich das Thema Umwelt ist weder national noch kantonal erfolgversprechend. Auch Begehren zur Einschränkung des Strassenbaus weisen auf beiden Ebenen einen unterdurchschnittlichen Akzeptanzgrad auf. Ein Vergleich auf einem übergeordneten Niveau zeigt, dass Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus der Infrastruktur hohe Erfolgschancen aufweisen. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs geniesst dabei im Schnitt sowohl auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene eine leicht höhere Akzeptanz als der Ausbau des Strassenverkehrs, wobei die nationalen Projekte einen höheren Erfolgsgrad ausweisen können als die kantonalen Projekte. Allerdings liegen auf nationaler Ebene nur sehr wenig Fälle vor.

Die untersuchten quantitativen Faktoren der Policy-Dimension auf kantonaler Ebene bestätigen die Beobachtungen auf nationaler Ebene. Kosten/Nutzen-Faktoren und der Zeitraum zwischen Einreichung und Abstimmung spielen keine statistisch messbare Rolle. Sowohl bei nationalen wie auch bei kantonalen Volksabstimmungen ist hingegen die Vorbestimmtheit einer Vorlage mitentscheidend für die Höhe des Akzeptanzgrades.

Differenziertere Resultate lässt die Untersuchung der kantonalen Vorlagen bezüglich Betroffenheit zu. Anders als auf nationaler Ebene weist insbesondere die demographische Betroffenheit einen systematischen Zusammenhang mit dem Abstimmungsergebnis auf. Je grösser die Gruppe der durch die Vorlage betroffenen Personen ist, desto eher wird diese Vorlage angenommen.

Mittels eines linearen Regressionsmodells werden die Befunde auf Scheinzufall hin überprüft. Aus Tabelle 21 wird ersichtlich, dass das Modell mit den überprüften Policy-Variablen eine nicht sehr hohe, aber signifikante Erklärungskraft aufweist. Die Variablen „Vorbe-

stimmtheit“ und „demographische Betroffenheit“ halten der multivariaten Überprüfung stand, und weisen also auch im Modell eine signifikante Erklärungskraft auf und zwar jeweils in der vermuteten Richtung. Nimmt der Vorbestimmtheitsgrad einer Vorlage um einen Indexwert zu, so sinkt der Akzeptanzgrad um 4.6 Ja-Prozente, und er steigt um 6.4 Ja-Prozente, wenn die demographische Betroffenheit um einen Indexpunkt zunimmt.

Tabelle 21: Die Kennzahlen des Modells „Policy“

Kennzahlen des Modells (N = 99)				
R ²	F	Signifikanz	Durbin-Watson	Tolerance-Werte über
.218	8.841	.000	1.531	.881
Kennzahlen der Variablen des Modells				
Variable	B	Beta	Signifikanz	
Konstante	47.126	-	.001	
Vorbestimmtheit	-4.592	-.260	.008	
Demographische Betroffenheit ^{a)}	6.379	.315	.001	
Kosten-Nutzen	-1.090	-.033	.724	
Zeitraum	-.001	-.069	.522	

a) Es wurde nicht die objektive Betroffenheit gewählt, da die demographische Betroffenheit einen höheren Zusammenhang aufgewiesen hat. Das multivariate Modell mit der Variable „objektive Betroffenheit“ statt demographische Betroffenheit weist eine geringere Erklärungskraft auf und bei Konstanzhaltung der anderen Variablen weist die Variable „objektive Betroffenheit“ kein signifikantes Beta mehr auf.

R²: Erklärungskraft des Modells

F und Sig.: Überprüfung der Erklärungskraft

Durbin-Watson: Test auf Autokorrelation (soll möglichst nahe bei 2 sein)

Tolerance-Werte über: Test auf Multikollinearität (soll möglichst nahe bei 1 sein)

Von den untersuchten Policy-Faktoren spielt die Vorbestimmtheit einer Vorlage sowohl auf nationaler wie auf kantonaler Ebene eine wichtige Rolle für die Höhe des Akzeptanzgrades dieser Vorlage. Zusätzlich wichtig auf kantonaler, nicht aber auf nationaler Ebene, ist die demographische Betroffenheit.

7.3 Überprüfung von Ergebnissen in der Politics-Dimension

Bei nationalen Volksabstimmungen spielen verschiedene Politics-Faktoren eine wichtige Rolle. Die Analyse zeigt, dass insbesondere die Parolen der Akteure einzeln und in aggregierter Form (Unterstützungsgrad) einen hohen Zusammenhang mit dem Abstimmungsergebnis aufweisen. Zudem wird deutlich, dass in Verkehrsfragen der Sprachgraben virulent ist. Nachfolgend wird der Zusammenhang von Unterstützung der politischen Elite und dem Ab-

stimmungsausgang einer kantonalen Vorlage untersucht. Weiter wird analysiert, ob sich das Abstimmungsverhalten der beiden Sprachregionen bei ähnlichen kantonalen Abstimmungen unterscheidet.

7.3.1 Unterstützungsgrad

Der Unterstützungsgrad ist auch kantonal der aussagekräftigste Prädiktor. Der Zusammenhang zwischen Unterstützung einer verkehrspolitischen Vorlage durch die kantonalen Akteure und dem Ja-Stimmen-Anteil ist sehr stark und auf hochsignifikantem Niveau. Er ist allerdings leicht tiefer als auf nationaler Ebene.

Der Unterstützungsgrad, der sich aus den Ja-Parolen des Bundesrates, der vier Regierungsparteien sowie anteilmässig aus den Ja-Parolen der kleinen Oppositionsparteien und der Verbände zu einer Abstimmungsvorlage zusammensetzt, zeigt auf nationaler Ebene eine hohe Auswirkung auf den Akzeptanzgrad einer verkehrspolitischen Vorlage.

Die Operationalisierung der zusammengefassten Parolen der Akteure in den Kantonen zum Unterstützungsgrad unterscheidet sich von jener des „nationalen Unterstützungsgrades“. Erstens wurden bei den kantonalen Abstimmungen keine Verbandsparolen einbezogen. Zweitens nimmt in den Kantonen das Parlament insofern eine spezielle Rolle ein, als dass es nicht selten eine andere Parole fasst als die Kantonsregierung. Und drittens wurde aus arbeitsökonomischen Gründen darauf verzichtet, den Parolen der *Regierungsparteien* einen höheren Anteil zu geben, da sich die Regierungen in den Kantonen unterschiedlich zusammensetzen. Aus diesem Grund wurde ein alternatives Verfahren angewendet, das insbesondere einen Vergleich der einzelnen Kantone zulässt. Alle kantonalen Akteure, die zu einer Vorlage eine Parole abgeben, fliessen zu gleichen Teilen in den Index „Unterstützungsgrad“ ein. Der höchstmögliche Unterstützungsgrad erhält somit den Wert 1 (alle Akteure ergreifen die Ja-Parole). Ein Unterstützungsgrad von 0.7 bedeutet beispielsweise, dass 7 von den 10 parolenfassenden Akteuren die Vorlage mit einem Ja unterstützen.²⁷

Bei 71 von den total 101 kantonalen Vorlagen mit verkehrspolitischen Inhalt konnten die Parolen der Akteure und somit der Unterstützungsgrad ermittelt werden. Im Schnitt beträgt dieser 2.59. Am höchsten ist die durchschnittliche Unterstützung bei Gegenvorschlägen (4.7), gefolgt von den Referenden (3.0) und den Initiativen (2.1).

²⁷ Zur genaueren Überprüfung wurde noch ein zweites Verfahren gewählt, in dem die vier grossen Parteien (FDP, SP, CVP, SVP), die Regierung und das Parlament je einen Unterstützungspunkt erhalten und die Parolen der restlichen Parteien anteilmässig in den Unterstützungsgrad einfließen. Der maximale Unterstützungsgrad beträgt hier 7.0 (6 Punkte durch die „grossen“ Akteure und 1 Punkt durch alle kleinen). Dieser Unterstützungsgrad weist ebenfalls einen hohen Zusammenhang mit dem Ja-Stimmen-Anteil auf signifikantem Niveau auf (Pearsons $r = 0.570^{**}$).

Auch auf kantonaler Ebene korreliert der Unterstützungsgrad stark und auf hochsignifikantem Niveau mit dem Ja-Stimmen-Anteil einer Vorlage: je höher der Unterstützungsgrad, desto höher der Ja-Stimmen-Anteil einer Vorlage (Pearsons $r = .700^{**}$). Zum Vergleich wurde die gleiche Operationalisierung auf nationaler Ebene angewendet. Werden die Parolen gesamtschweizerisch ebenfalls alle anteilmässig in den Index „Unterstützungsgrad“ einbezogen, so resultiert ein Zusammenhang zwischen Unterstützungsgrad und Ja-Stimmen-Anteil von Pearsons $r = .827^{**}$. Diese Korrelation ist lediglich leicht tiefer als jene zwischen Ja-Stimmen-Anteil und dem herkömmlichen Unterstützungsgrad (Pearsons $r = .862^{**}$). Eine Änderung bei der Operationalisierung des Unterstützungsgrades hat also lediglich einen marginalen Einfluss.

Im Vergleich zum Einfluss der nationalen Akteure scheinen die kantonalen Regierungen, Parlamente und Parteien also einen etwas kleineren Einfluss mit ihrer Parolengebung zu haben. Allerdings ist der Unterstützungsgrad auch auf kantonaler Ebene der mit Abstand beste Prädiktor.

7.3.2 Konfliktlinien

Unterschiedliches Stimmverhalten in den verschiedenen Sprachregionen kann aufgrund der kantonalen Vorlagen nicht festgestellt werden. Die nationalen „Konfliktlinien-Themen“ erzielen auf kantonaler Ebene keine signifikant unterschiedlichen Resultate.

Auf nationaler Ebene lassen sich vier Konfliktlinien ausmachen, die parallel zum Sprachgraben verlaufen. Die französisch sprechenden StimmbürgerInnen stimmten stärker gegen Vorlagen, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs zum Ziel haben, als die UrnengängerInnen mit deutscher Muttersprache. Zudem sind die Romand(e)s skeptischer gegenüber Vorlagen, mit welchen die Furcht vor neuen Steuern und Teuerung verbunden wird. Die beiden Sprachgruppen weisen auch ein unterschiedliches Verhältnis gegenüber dem Umweltschutz und gegenüber Europa auf. Die französische Schweiz ist offener gegenüber Europa, weist jedoch einen weniger ausgeprägten Sinn für Umweltschutz auf.

Nachfolgend wird untersucht, ob sich die unterschiedliche Haltung auch gegenüber kantonalen Vorlagen feststellen lässt. Mit anderen Worten wird untersucht, ob kantonale „Umweltschutzvorlagen“ und „Einschränkungsvo­rlagen“ in den französischsprachigen Kantonen signifikant stärker abgelehnt werden als in Deutschschweizer Kantonen. Die Konfliktlinien „Europa“ und „Steuern/Teuerung“ können mangels Vorlagen nicht untersucht werden.

In den sechs französischsprachigen Kantonen wurde über 18 Volksbegehren abgestimmt (8 angenommene Vorlagen = 44%). Die DeutschschweizerInnen hatten total über 84 Volksbegehren zu befinden (44 angenommene Vorlagen = 52%). Tabelle 22 bietet eine Übersicht über das Abstimmungsverhalten der beiden Sprachregionen bezüglich Vorlagen mit den Zie-

len Umweltschutz (inklusive Ausbau des öffentlichen Verkehrs), Einschränkungen im Strassenverkehr sowie Ausbau des Strassenverkehrs.

Tabelle 22: Abstimmungsergebnisse getrennt nach Sprachregionen und Resultat

	Romandie					Deutschschweiz				
	angenommen	Ø Ja-Stimmen-Anteil	abgelehnt	Ø Ja-Stimmen-Anteil	Erfolgsgrad	angenommen	Ø Ja-Stimmen-Anteil	abgelehnt	Ø Ja-Stimmen-Anteil	Erfolgsgrad
Umweltschutz (inkl. Ausbau ÖV)	2	81.6	1	23.8	67%	11	67.3	6	41.7	65%
Einschränkung Strassenverkehr	1	53.3	1	46.9	50%	5	58.5	11	37.1	31%
Ausbau Strassenverkehr	3	70.4	2	30.6	60%	8	62.6	6	41.7	57%

Werden lediglich die Resultate der Abstimmungen (angenommen/abgelehnt) betrachtet, so zeigen sich bei kantonalen Vorlagen zum Thema „Umweltschutz“ und zum Thema „Ausbau des Strassenverkehrs“ keine Unterschiede im Abstimmungsverhalten zwischen der Romandie und der Deutschschweiz. Bei den Vorlagen, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs zum Ziel haben, ist zwar ein je unterschiedlicher Erfolgsgrad in den beiden Gebieten messbar, allerdings liegen zu wenig Vorlagen aus den französischsprachigen Kantonen vor, als dass eine eindeutige Aussage gemacht werden könnte.

Eine differenziertere Aussage lässt sich bei der Betrachtung der durchschnittlichen Ja-Stimmen-Anteile machen. Die Umweltschutzvorlagen und die Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus des Strassenverkehrs waren in der Romandie jeweils wenig umstritten. Die entsprechenden Vorlagen in der Deutschschweiz nahmen insbesondere bei Ablehnung einen durchschnittlich eher knappen Ausgang. Genau umgekehrt ist es bei Vorlagen, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs begehren. Diese waren in der Romandie umstrittener als in der Deutschschweiz. Die zweite Beobachtung lässt schon eher auf ein unterschiedliches Stimmverhalten bei Vorlagen schliessen, die sich entlang der Konfliktlinien „Umwelt“ und „Einschränkung“ bewegen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der Datenlage kein signifikant unterschiedliches Stimmverhalten in den beiden Sprachregionen bezüglich Umweltschutz- und „Einschränkungsvorlagen“ feststellen lässt.

7.3.3 Fazit zur Politics-Dimension

Auch bei Verkehrsabstimmungen in den Kantonen hat der Unterstützungsgrad durch die politischen Akteure eine grosse Auswirkung auf das Ausmass der Akzeptanz einer Vorlage bei

der Bevölkerung. Aufgrund der Datenlage lassen sich bei den einzelnen Kantonsvorlagen keine Konfliktlinien eruieren. Anders als auf nationaler Ebene können beim Stimmverhalten in den beiden grossen Sprachregionen keine Unterschiede festgestellt werden.

7.4 Überprüfung von Ergebnissen in der Polity-Dimension

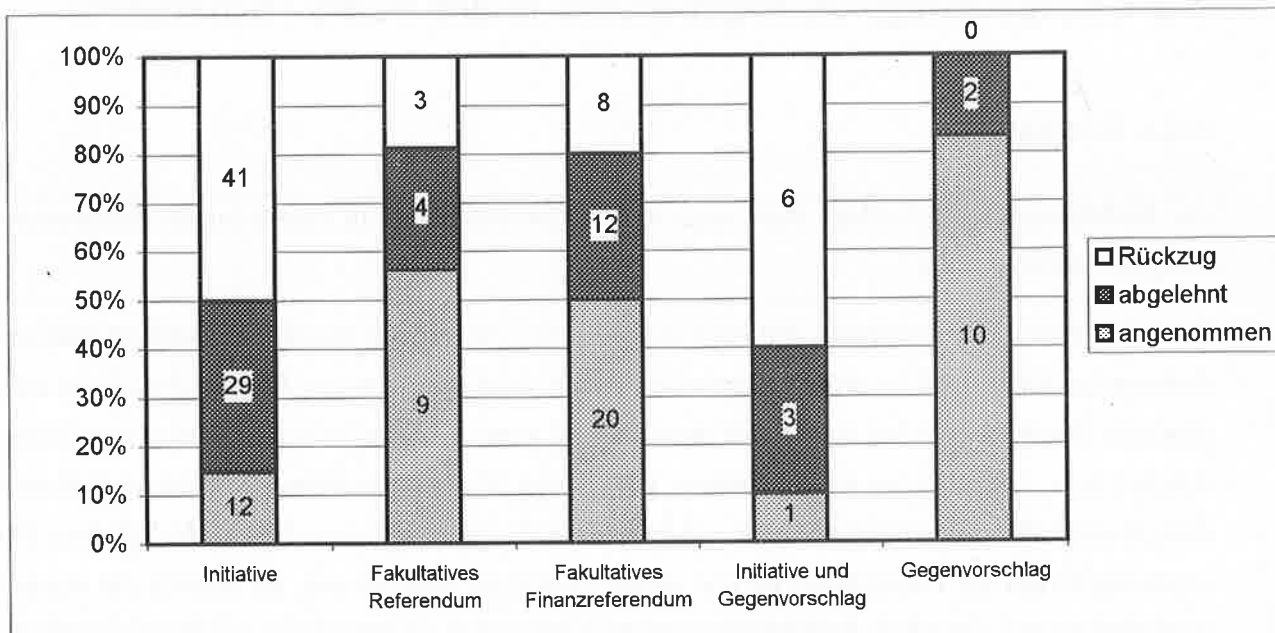
7.4.1 Rechtsform

Die Rechtsform einer Vorlage steht auch auf kantonaler Ebene in einem engen Zusammenhang mit deren Erfolg.

In vorliegender Untersuchung der kantonalen Verkehrsvorlagen wurden die obligatorischen Referenden nicht berücksichtigt. Abgesehen davon zeigt sich aber auf kantonaler Ebene eine ähnliche Struktur wie bei den Rechtsformen auf gesamteidgenössischer Stufe: Von Parlamenten bzw. Regierungen ausgearbeitete Vorschläge (Gegenvorschläge, fakultative Referenden, Finanzreferenden) weisen auch auf Kantonsstufe einen höheren durchschnittlichen Akzeptanzgrad auf als Vorschläge, die von aussen kommen (Initiativen). Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen Rechtsform und Resultat einer Abstimmung auf hochsignifikantem Niveau (Cramers $V = .419^{**}$).

Dieser Befund wird auch aus Abbildung 7 ersichtlich: Gegenvorschläge haben höhere Erfolgschancen als Referenden und diese wiederum werden eher angenommen als Initiativen. Wurden lediglich 12 von 41 zur Abstimmung gelangte Initiativen angenommen, liegt die Erfolgsquote bei beiden Referendumsformen zusammen bei 64.4%, wobei die Finanzreferenden etwas schlechter abschneiden (62.5%). Kommt alleine ein Gegenvorschlag zur Abstimmung, so wird er mit 83%iger Wahrscheinlichkeit angenommen.

Abbildung 7: Resultate kantonaler Verkehrsabstimmungen zwischen 1979 und 1998
 („Rückzug“ umschliesst alle nicht oder noch nicht zur Abstimmung gelangten Vorlagen)



Linder (1999a: 266) eruiert in einem Zeitraum zwischen 1983 und 1996 Erfolgsgrade für 259 kantonale Initiativen (29.7%), für 202 fakultative Referenden (47.5%) und für 1150 obligatorische Referenden (87.7%). Die Erfolgsgrade der hier untersuchten zur Abstimmung gelangten verkehrspolitischen Initiativen variieren nur wenig von diesem Befund (Erfolgsgrad kantonaler Verkehrsinitiativen: 29.3%). Anders sieht es bei den Referenden aus. Die kantonalen Behörden scheinen bei Verkehrsabstimmungen, gegen welche ein Referendum ergriffen wird, überdurchschnittlich erfolgreich zu sein. Referenden weisen einen Erfolgsgrad von 64.4 auf. Eine auf nationaler Ebene gemachte Beobachtung wird hier bestätigt: die Behörden haben mit ihrer Verkehrspolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern einen überdurchschnittlich hohen Erfolg bei der Stimmbevölkerung.

7.4.2 Rahmenbedingungen

Auf nationaler Ebene konnten Zusammenhänge zwischen einzelnen ökonomischen und verkehrspolitischen Faktoren und dem Ja-Stimmen-Anteil beobachtet werden. Es wurde jedoch vermutet, dass es sich lediglich um Scheinkorrelationen handelte. Mit Hilfe der Untersuchung der Variablen „Arbeitslosigkeit“, „tödliche Verkehrsunfälle“ und „Motorisierungsgrad“ wird diese Vermutung auf kantonaler Ebene überprüft.

7.4.2.1 Arbeitslosigkeit

Es besteht kein Zusammenhang auf signifikantem Niveau zwischen Arbeitslosenquote und Ja-Stimmen-Anteil bei kantonalen Verkehrsvorlagen.

Je höher die Arbeitslosenquote auf nationaler Ebene im Vormonat der Abstimmung zu einer verkehrspolitischen Abstimmung ist, desto höher ist die Akzeptanz dieser Vorlage. Dieser Zusammenhang wurde auf nationaler Ebene auf signifikantem Niveau beobachtet. Wird die Arbeitslosenquote auf kantonaler Ebene²⁸ mit dem Akzeptanzgrad verkehrspolitischer Vorlagen systematisch überprüft, so zeigen sich keine Zusammenhänge auf signifikantem Niveau mehr (Pearsons $r = -.176$).²⁹ Mehr noch weist das Vorzeichen bei den kantonalen Vorlagen im Gegensatz zu den nationalen Vorlagen in die andere Richtung (je höher die Arbeitslosigkeit, desto stärker wird die Vorlage verworfen). Dies kann als Hinweis dafür angesehen werden, dass der Zusammenhang auf Bundesebene lediglich eine Scheinkorrelation darstellt (vgl. Kapitel 4.5.2.2).

7.4.2.2 Anzahl tödliche Verkehrsunfälle

Die Zahl der tödlichen Verkehrsunfälle in den Kantonen im Jahr der Abstimmung korreliert nicht mit dem Ja-Stimmen-Anteil der einzelnen Vorlagen.

Auf nationaler Ebene zeigt sich ein Zusammenhang zwischen Anzahl tödlicher Unfälle im Jahr der Abstimmung und dem Akzeptanzgrad einer Vorlage. Auch hier wurde bereits vermutet, dass es sich lediglich um eine Scheinkorrelation handelt, da die Zahl der tödlichen Verkehrsunfälle kontinuierlich abnimmt. Die Analyse von 38 kantonalen Abstimmungen, zu denen die benötigten Daten zur Verfügung standen, weist ebenfalls in diese Richtung. Es lässt sich kein Zusammenhang auf signifikantem Niveau mehr beobachten (Pearsons $r = -.186$). Immerhin zeigt das Vorzeichen in die erwartete Richtung.

²⁸ Die kantonalen Arbeitslosenquoten standen für die Jahre 1986 bis 1998 zur Verfügung (Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Ausgaben 1989 bis 2000). Dies entspricht total 67 Fällen. In die Untersuchung flossen – anders als bei der nationalen Auswertung – nicht die monatlichen, sondern die jährlichen Arbeitslosenquoten ein.

²⁹ Ebenso werden keine Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Ja-Stimmen-Anteil auf signifikantem Niveau gefunden, wenn lediglich Initiativen (Pearsons $r = -.393$), Referenden (Pearsons $r = -.172$), Ausbau- (Pearsons $r = -.238$) oder Einschränkungsvorlagen (Pearsons $r = -.416$) als Grundgesamtheit gewählt werden.

7.4.2.3 Motorisierungsgrad

Die Anzahl Personenwagen pro 1000 Einwohner im Jahr der Abstimmung über eine Verkehrsvorlage weist auch auf kantonaler Ebene keinen systematischen Zusammenhang mit dem Ja-Stimmen-Anteil dieser Vorlage auf.

Zu 45 kantonalen Verkehrsvorlagen konnte der Motorisierungsgrad (Anzahl Personenwagen pro 1000 Einwohner)³⁰ im Jahr der Abstimmung eruiert werden. Wie auf Bundesebene kann auch auf Ebene der Kantone keine Korrelation zwischen Motorisierungs- und Akzeptanzgrad festgestellt werden. Dies gilt sowohl für alle zur Abstimmung gelangten Vorlagen, wie auch für Vorlagen, die einen Ausbau bzw. eine Einschränkung des Strassenverkehrs zum Ziel haben.

7.4.3 Fazit zur Polity Dimension

Auch auf kantonaler Ebene spielt die Rechtsform eine wichtige Rolle. Allerdings sei hier noch einmal darauf verwiesen, dass die obligatorischen Referenden mit verkehrspolitischen Inhalt keinen Eingang in die Untersuchung gefunden haben.

Die Überprüfung der Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene zeigt, dass keine Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Ja-Stimmen-Anteil bzw. zwischen Anzahl Verkehrstoten und Ja-Stimmen-Anteil bestehen. Dies kann als Indiz für die Richtigkeit der Vermutung gelten, dass es sich bei den diesbezüglich gefundenen Zusammenhängen auf nationaler Ebene um Scheinkorrelationen handelt.

7.5 Zwischenfazit: Befunde bei nationalen und kantonalen Verkehrsabstimmungen

Die Überprüfung der Resultate der Analyse von nationalen Verkehrsabstimmungen mittels kantonalen verkehrspolitischen Abstimmungen bestärkt die Mehrheit der gefundenen Zusammenhänge auf nationaler Ebene. Als wichtigster Faktor für den Grad an Akzeptanz von Vorlagen mit verkehrspolitischen Inhalt zeichnet sich auf beiden Ebenen der „Unterstützungsgrad“ ab.

Zudem spielen sowohl in den Kantonen wie auch beim Bund die Ziele und die Rechtsform der einzelnen Vorlagen eine wichtige Rolle. Vorlagen, die einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs beabsichtigen, haben im Schnitt die besten Aussichten auf Erfolg. Wenig erfolgreich sind hingegen Vorlagen, die eine Einschränkung des Individualverkehrs verlangen. Initiati-

³⁰ Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jahrgänge 1989 bis 2000.

ven haben zwar auf kantonaler Ebene mehr Erfolg als auf nationaler Ebene, dennoch sind sie auch in den einzelnen Gliedstaaten weniger erfolgreich als Referenden.

Ebenfalls auf kantonaler Ebene bestätigt wurde der Befund, dass die Vorbestimmtheit einer Verkehrsvorlage eine Auswirkung auf den Grad der Zustimmung hat. Je stärker eine Vorlage vorbestimmt ist, desto weniger Ja-Stimmen erhält sie.

Auch einzelne negative Befunde wurden auf kantonaler Ebene bestätigt. So scheinen in den Kantonen Kosten/Nutzen-Überlegungen ebenfalls keine systematischen Auswirkungen auf das Stimmverhalten zu haben. Der Zeiteffekt, also die Länge der Zeitdauer zwischen Einreichung einer Vorlage und Abstimmung, spielt weder kantonal noch national eine Rolle.

Revidiert werden durch die Befunde auf Kantonsebene insbesondere die gefundenen Zusammenhänge zwischen den exogenen Rahmenbedingungen und dem Ja-Stimmen-Anteil. So können auf kantonaler Ebene keine Korrelationen zwischen Verkehrsunfällen bzw. zwischen Arbeitslosenquote und Abstimmungsergebnis mehr gefunden werden.

Auf Kantonsebene konnte schliesslich ein weiterer systematischer Zusammenhang beobachtet werden, der sich bei nationalen Verkehrsabstimmungen nicht zeigt. Die demographische Betroffenheit beeinflusst bei kantonalen Verkehrsabstimmungen den Ja-Stimmen-Anteil: je grösser der Anteil der Kantonsbevölkerung, der durch den Entscheid positiv betroffen ist, desto stärker ist die Zustimmung zu diesem Entscheid.

7.6 Querschnittvergleich von kantonalen Verkehrsabstimmungen

Für die nachfolgenden Abschnitte werden weiterhin lediglich die kantonalen fakultativen Referenden, Initiativen und Gegenvorschläge berücksichtigt. Bei 102 der zwischen 1979 und 1998 zur Abstimmung gelangten Kantonsvorlagen handelte es sich um Begehren mit verkehrspolitischem Inhalt. Die einzelnen Kantone weisen generell und insbesondere auch im Verkehrsbereich eine unterschiedliche Anzahl an Abstimmungsvorlagen auf. Dies erschwert in einzelnen Bereichen generalisierbare Aussagen. Nachfolgend werden deshalb aufgrund der einzelnen Kantonsvorlagen lediglich Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Kantonen bezüglich direktdemokratischer Verkehrspolitik nachgezeichnet.

Unterschiede und Ähnlichkeiten können in drei verschiedenen Bereichen festgestellt werden: die Kantone unterscheiden sich hinsichtlich der zur Abstimmung gelangten Anzahl verkehrspolitischer Vorlagen zwischen 1979 und 1998 (Abschnitt 7.6.1), hinsichtlich des Inhaltes der einzelnen Vorlagen (Abschnitt 7.6.2) sowie hinsichtlich der Akzeptanz- und der Partizipationsniveaus bei den verschiedenen Abstimmungen (Abschnitt 7.6.3).

7.6.1 Unterschiede hinsichtlich Anzahl kantonaler Verkehrsabstimmungen

Der Tabelle 23 sind die Anzahl aller kantonalen fakultativen Referenden, Initiativen und Gegenvorschläge sowie die Anzahl kantonaler Verkehrsvorlagen zwischen 1979 und 1998 zu entnehmen, über die in den verschiedenen Kantonen abgestimmt wurde.

Tabelle 23: Verkehrspolitische und andere Abstimmungen in den Kantonen (1979 bis 1998)

Kanton	Total kantonale Abstimmungsvorlagen (in Klammern Initiativen / fak. Referenden / Gegenvorschläge) a)	davon angenommen (in Klammern: angenommene Initiativen / fak. Referenden / Gegenvorschläge)	Erfolgsgrad (alle Rechtsformen zusammen)	Anzahl zur Abstimmung gelangte Verkehrsvorlagen (in Klammern Initiativen / fak. Referenden / Gegenvorschläge)	davon angenommen (in Klammern: angenommene Initiativen / fak. Referenden / Gegenvorschläge)	Erfolgsgrad (alle Rechtsformen zusammen)	Anteil Verkehrsabstimmungen am Gesamttotal kantonaler Abstimmungen
ZH	74 (53/10/11)	32 (17/5/10)	43%	17 (11/4/2)	8 (4/2/2)	47%	23%
BE	60 (27/29/4)	27 (7/17/3)	45%	7 (2/5/0)	2 (1/1/0)	29%	12%
LU	29 (12/13/4)	16 (2/11/3)	55%	4 (1/3/0)	3 (0/3/0)	75%	10%
UR	46 (18/22/6)	16 (8/6/2)	35%	3 (1/2/0)	3 (1/2/0)	100%	7%
SZ	15 (9/3/3)	6 (3/0/3)	40%	1 (0/0/1)	1 (0/0/1)	100%	7%
OW d)	9 (7/0/2)	5 (4/0/1)	56%	0	0 (-)		-
NW c)	-	-	-	-	-		-
GL b)	-	-	-	-	-		-
ZG	30 (16/11/3)	11 (4/5/2)	37%	8 (3/3/2)	4 (0/2/2)	50%	27%
FR	14 (6/7/1)	2 (1/1/0)	14%	0 (-)	0 (-)	-	-
SO	21 (12/6/3)	8 (3/3/2)	38%	6 (2/3/1)	4 (1/2/1)	67%	29%
BS	99 (40/57/2)	47 (13/33/1)	47%	11 (6/5/0)	5 (1/4/0)	45%	11%
BL	47 (23/21/3)	20 (6/11/3)	43%	14 (5/8/1)	7 (0/6/1)	50%	30%
SH	21 (19/0/2)	7 (6/0/1)	33%	3 (2/1/0)	1 (0/1/0)	33%	14%
AR c)	-	-	-	2 (0/2/0)	2 (0/2/0)	100%	-
AI b)	-	-	-	-	-	-	-
SG	14 (8/6/0)	6 (1/5/0)	43%	2 (1/1/0)	1 (0/1/0)	50%	14%
GR	6 (4/1/1)	1 (0/0/1)	17%	0 (-)	0 (-)	-	-
AG	13 (10/0/3)	6 (3/0/3)	46%	2 (1/0/1)	2 (1/0/1)	100%	15%
TG	17 (10/5/2)	4 (2/2/0)	24%	4 (2/2/0)	1 (0/1/0)	25%	24%
TI	18 (9/8/1)	7 (4/2/1)	39%	0 (-)	0 (-)	-	-
VD	32 (26/6/0)	13 (10/3/0)	41%	3 (2/1/0)	1 (1/0/0)	33%	9%
VS	4 (1/2/1)	2 (0/1/1)	50%	0 (-)	0 (-)	-	-
NE	15 (8/4/3)	4 (3/1/0)	27%	2 (1/0/1)	0 (0/0/0)	-	13%
GE	58 (29/15/14)	28 (12/8/8)	48%	11 (3/5/3)	6 (2/2/2)	55%	19%
JU	8 (4/4/0)	4 (3/1/0)	50%	2 (2/0/0)	1 (1/0/0)	50%	25%
Total	650 (351/230/59)	272 (112/115/45)	42%	102 (45/45/12)	52 (13/29/10)	51%	16%

- a) Ohne obligatorische Referenden; nur Vorlagen, die tatsächlich zur Abstimmung gelangten.
b) Landsgemeinde-Kantone wurden nicht erhoben.
c) Der Kanton Nidwalden hat die Landsgemeinde am 01.12.1996 und der Kanton Appenzell Auser rhoden am 28.09.1997 abgeschafft. Für vorliegende Auswertung wurden nur Verkehrsvorlagen seit diesen Zeitpunkten miteinbezogen.
d) Im Kanton Obwalden werden Abstimmungen in Landsgemeinden praktiziert. Ausnahmen bilden einzelne Initiativen und Gegenvorschläge.

Die Kantone unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht:

Zum Ersten greift die Bevölkerung in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich häufig zu direktdemokratischen Instrumenten. Es zeigt sich dabei, dass in bevölkerungsreicheren Kantonen Referenden oder Initiativen häufiger zur Abstimmung gelangen als in Kantonen mit eher geringer Wohnbevölkerung (Pearsons $r = .441^*$). Zu diesem Ergebnis kommt auch Vatter (1997), der die unterschiedliche Intensität direkter Demokratie in den Kantonen untersucht. Er findet neben den Konkordanzindikatoren und den Determinanten des Parteiensystems auch systematische Zusammenhänge zwischen soziostrukturellen Systemmerkmalen und Nutzung von Volksrechten (vgl. unten).

Zweitens fällt die unterschiedliche Anzahl Verkehrsabstimmungen in den Kantonen auf. Auch hier zeigt sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und der Anzahl verkehrspolitischer Abstimmungsvorlagen (Pearsons $r = .476^*$). Die Frage, ob diese Beobachtung auf einen grösseren Problemdruck in dichter besiedelten Kantonen zurückzuführen ist oder einfach darauf, dass die Chance, dass jemand eine Initiative lanciert oder ein Referendum ergreift, höher ist bei einer grossen Bevölkerungszahl, bleibt vorerst unbeantwortet. Ein Indiz für das erste Argument könnte die Beobachtung sein, dass von den sieben Kantonen mit überdurchschnittlich hohem Anteil von Verkehrsabstimmungen vier den eher urbanen Kantonen zugerechnet werden können (Zürich, Zug, Solothurn, Genf). Ebenfalls für die „Problemdruck-These“ spricht der statistische Zusammenhang zwischen Motorisierungsgrad in den Kantonen und dem Anteil an Verkehrsvorlagen bei kantonalen Volksabstimmungen über Initiativen, fakultative Referenden und Gegenvorschläge: je höher der Motorisierungsgrad (Personenwagen pro 1000 Einwohner) in einem Kanton ist, desto grösser ist der Anteil Verkehrsvorlagen (Pearsons $r = .564^*$).

Vatter (1997: 466) testet verschiedene, im Folgenden kurz erläuterte Hypothesen „zur Erklärung der effektiven Inanspruchnahme der Volksrechte [fakultative Referenden und Volksinitiativen] in den Kantonen“, die zwischen 1981 und 1996 zur Abstimmung gelangten (vgl. Vatter 1997: 756 ff.):

- *Konkordanzhypothesen*

- Je breiter die Regierungskoalition ist, desto seltener werden fakultative Referenden und Volksinitiativen genutzt.
- Je proportionaler das Wahlsystem ist, desto seltener werden fakultative Referenden und Volksinitiativen genutzt.
- Je ausgeprägter die kulturelle Autonomie (bzw. die Dezentralisierung) ist, desto seltener werden fakultative Referenden und Volksinitiativen genutzt.

- *Institutionelle Hypothesen:* Je ausgebauter das Instrumentarium der direkten Demokratie ist und je geringer die Hürden zur Einreichung von Referendum und Initiative sind, desto häufiger ist deren Nutzung.
- *Hypothesen zur Regierung:* Je geringer die Anzahl Regierungssitze und Regierungsparteien ist, desto häufiger ist die Nutzung der Volksrechte.
- *Hypothesen zum Parteiensystem:* Je fragmentierter und polarisierter ein Parteiensystem und je höher die elektorale Volatilität ist, desto häufiger werden Initiativen und fakultative Referenden genutzt.
- *Soziostrukturelle und soziokulturelle Hypothesen:*
 - Je moderner und ausdifferenzierter die Sozialstrukturen sind, je urbaner und bevölkerungsreicher eine Gesellschaft ist, desto stärker ist die Nutzung der Volksrechte.
 - Unterschiede in soziokulturellen Kontexten (Sprache, Konfession) zeitigen auch Unterschiede in der Häufigkeit der Ergreifung von fakultativem Referendum und Initiative: je höher der Anteil an Protestanten und/oder an französisch sprechenden EinwohnerInnen eines Kantons ist, desto seltener werden Volksrechte genutzt.
- *Ökonomische Hypothesen:* Je geringer das Wirtschaftswachstum und je stärker die Zunahme der Arbeitslosenrate ist, desto häufiger werden die direktdemokratischen Instrumente in Anspruch genommen.

Die unterschiedliche Anzahl ergriffener Oppositionsinstrumente mit *verkehrspolitischem Inhalt* in den einzelnen Kantonen lässt sich mit den Variablen der Studie von Vatter (1997) vergleichen und die Hypothesen lassen sich auch für die kantonalen Verkehrsvorlagen testen. In Tabelle 24 werden die Resultate einander gegenübergestellt.

Tabelle 24: Korrelationen zwischen der Anzahl Verkehrsabstimmungen und den Variablen von Vatter (1997)

Unabhängige Variablen (Vatter 1997)	Korrelation mit Anzahl ergriffenen Volksbegehren mit verkehrspolitischem Inhalt in 22 Kantonen (N = 102)	Korrelation mit Anzahl ergriffenen Volksbegehren in 22 Kantonen (aus Vatter, 1997: 760 f.) (N = 513)
Stärke der Regierungskoalition		
- Summierte Wähleranteile der Regierungsparteien in %	-.57**	-.57**
- Konkordanzsystem seit 1945 (Dummy: Ja=0, Nein=1)	.44*	.56**
Disproportionalität des Wahlsystems		
- Wahlsystem (reiner Proporz=0, Majorz/z.T. Proporz=1)	.10	-.12
- Wahlhürde: empirische Wahlerfolgsschwelle in %	-.16	-.28
Kulturelle Autonomie/Föderalismus		
- Kantonssteuereinnahmen in % vom Total der Kantons- und Gemeindesteuereinnahmen	.37	.51**
- Bevölkerungszahl der Durchschnittsgemeinde (logarithmiert)	.62**	.64**
Institutionelle Determinanten		
- oblig. Gesetzesreferendum (Dummy: Ja=0, Nein=1)	.29	.39
- Unterschriftenzahl in % der Stimmberechtigten und pro Monat zur Einreichung von fakultativen Referenden (Kriesi 1995: 86)	-.22	-.03
Determinanten der Regierung		
- Zahl der Regierungssitze	.24	.47*
- Zahl der Regierungsparteien	.56**	.64**
Determinanten des Parteiensystems		
- Fragmentierung des Parteiensystems (Rae-Index)	.47*	.56**
- Polarisierung (gemäss Powell 1982): Stärke der kommunistischen Parteien in %	.49*	.64**
- elektorale Volatilität (Index nach Pedersen 1979)	.59**	.67**
Soziokulturelle Determinanten		
- Anteil Deutschsprachige in %	.23	.12
- Anteil Katholiken in %	-.45*	-.39
Soziostrukturelle Determinanten		
- Erwerbstätige im 1. Sektor in %	-.64**	-.63**
- Erwerbstätige im 2. Sektor in %	-.15	-.31
- Erwerbstätige im 3. Sektor in %	.51*	.45*
- Bevölkerungsgrösse (logarithmiert)	.40	.41*
- Anteil EinwohnerInnen in urbanen Zonen in % (Bassand 1988)	.68**	.64**
Ökonomische Determinanten		
- Veränderung des Volkseinkommens in %	-.41	-.19
- Höhe der Arbeitslosenrate in % (1993)	.05	.19
- Veränderung der Arbeitslosenrate in % (1986/1994)	.07	.08

Alle Korrelationen mit Ausnahme der Dummy-Variablen wurden mit Pearsons r gemessen. Bei den Koeffizienten der Dummy-Variablen handelt es sich um Eta-Koeffizienten.

* Korrelationskoeffizient mit $p < 0.05$

** Korrelationskoeffizient mit $p < 0.01$.

Bei der Betrachtung der Tabelle 24 fällt die hohe Übereinstimmung der Resultate auf. Praktisch alle Hypothesen, die Vatter (1997) mit seinen Daten zu allen kantonalen Volksbegehren zwischen 1981 und 1996 aufrecht erhalten konnte, müssen auch mit den Daten zu den kanto-

nen Verkehrsbegehren nicht verworfen werden. Insofern handelt es sich bei der Verkehrspolitik nicht um ein besonderes, sondern vielmehr um ein Politikfeld mit typischen Akteurs- und Konfliktkonstellationen. Auch bei Verkehrsfragen werden Initiativen und fakultative Referenden um so weniger ergriffen, je breiter abgestützt die Regierungskoalition ist, wie dies die erste Konkordanzhypothese präsumiert.

Die zweite Hypothese lautet: je zentralistischer ein Kanton organisiert ist, desto häufiger werden Volksrechte ergriffen. Die Überprüfung dieser Hypothese wird mit einem ‚finanziellen‘ und einem ‚organisationellen Zentralisierungsindikator‘ gemessen. Letzterer – operationalisiert mit der durchschnittlichen Bevölkerungsgrösse der Gemeinden eines Kantons – weist sowohl bei Vatter (1997) als auch bei der Untersuchung der Anzahl Verkehrsbegehren hohe und signifikante Korrelationskoeffizienten auf. Das Ausmass an finanzieller Zentralisierung, gemessen anhand des prozentualen Verhältnisses der Steuereinnahmen zwischen Kanton und Gemeinden, weist hingegen – im Gegensatz zu den Resultaten Vatters – keinen systematischen Zusammenhang mit der Anzahl Verkehrsvorlagen auf. Die Hypothese, dass dezentrale Politikstrukturen die Nutzung von Volksrechten mindern, kann für Verkehrsvorlagen nicht gestützt werden. Grund dafür dürfte sein, dass es sich bei Verkehrsfragen oft um gesamtkantonale Anliegen handelt, bei denen die einzelnen Teile der Gesellschaft gerade nicht über eine grosse lokale Selbstbestimmung verfügen.

Die dritte ‚Konkordanzhypothese‘ – der Grad der Disproportionalität des Wahlsystems hat einen Einfluss auf die Ergreifung von Volksrechten – wird sowohl bei Vatter (1997) als auch bei der Untersuchung der Verkehrsvorlagen verworfen.

Die institutionellen und die ökonomischen Erklärungsansätze finden mit beiden Datensätzen keine Bestätigung.

Hingegen kann ein systematischer Zusammenhang zwischen den Determinanten des Parteiensystems und der Anzahl ergriffener Volksbegehren beobachtet werden und zwar sowohl bei der Analyse aller kantonalen Volksbegehren zwischen 1981 und 1996 als auch bei der Analyse lediglich der kantonalen Verkehrsvorlagen. Sowohl die Stärke der Konkurrenz im Parteiensystem, die sich in hoher Fragmentierung und Polarisierung äussert, wie auch die Abnahme der Parteibindungen haben Auswirkungen auf die Häufigkeit der Ergreifung von fakultativen Referenden und Initiativen. Bei den Verkehrsvorlagen ist der Zusammenhang am stärksten bei der elektoralen Volatilität, die auch als Ausdruck einer ausgeprägten Sensitivität der Stimmbürgerschaft gegenüber neuen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Ereignissen interpretiert werden kann. Dies dürfte insbesondere bei der Verkehrspolitik, im Zuge einer Sensibilisierung der Wahrnehmung von verkehrsbedingten Umweltproblemen, der Fall sein.

Die Hypothese zur Regierung kann bei der Betrachtung der Verkehrsvorlagen nur teilweise bestätigt werden. Die Anzahl der Regierungsparteien hat auch bei Verkehrsvorlagen eine Auswirkung auf die Häufigkeit der Ergreifung von Volksbegehren. Dies ist hingegen bei der Zahl der Regierungssitze – im Gegensatz zur Analyse aller kantonalen Volksbegehren – nicht der Fall.

Die soziokulturellen Faktoren spielen im Gegensatz zu den Resultaten von Vatter (1997) bei der Stärke der Nutzung von Volksbegehren mit verkehrspolitischen Inhalt zumindest teilweise eine Rolle: je kleiner der Anteil an Katholiken in einem Kanton ist, desto häufiger werden Verkehrsinitiativen oder fakultative Referenden zu Verkehrsbeschlüssen ergriffen. Tatsächlich zeichnen sich gerade die eher katholischen und ländlich geprägten Kantone der Zentralschweiz nicht nur durch eine geringe Anzahl an Verkehrsabstimmungen aus (vgl. Tabelle 23), sondern auch durch einen geringeren Akzeptanzgrad bei nationalen Verkehrsvorlagen (vgl. Kap. 7.5).

Die soziostrukturellen Merkmale stehen auch bei der Untersuchung der Verkehrsvorlagen in einem Zusammenhang mit der Nutzung dieser Begehren. Die direktdemokratischen Instrumente werden also bei Verkehrsfragen vor allem in Gesellschaften mit einer Vielzahl heterogener Akteure, mit dynamischen gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen und einem hohen Modernisierungsgrad benutzt. Insbesondere ist die Wichtigkeit des Urbanitätsgrades hervorzuheben (vgl. auch Kapitel 7.5).

Im weiteren Vergleich der Kantone zeigt sich, dass der Erfolgsgrad von kantonalen Verkehrsabstimmungen nur in drei von sechzehn Kantonen schlechter ist als der Erfolgsgrad der Abstimmungen mit anderen Themen. Das Thema Verkehr ist im Vergleich mit den übrigen Abstimmungsthemen im Schnitt also erfolgreicher (vgl. Tabelle 23).

Wird der Akzeptanzgrad bei den Bundesvorlagen mit dem Anteil an kantonalen Verkehrsabstimmungen verglichen, so zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen Akzeptanzgrad bei verkehrspolitischen Bundesvorlagen und Anzahl kantonalen Verkehrsvorlagen (Pearsons $r = .564^{**}$). Kantone, die einen hohen Akzeptanzgrad aufweisen, zeichnen sich durch eine hohe Anzahl verkehrspolitischer Kantonsvorlagen aus. Nimmt man hingegen den Anteil Verkehrsabstimmungen am Total aller Kantonsvorlagen, so zeigt sich ein differenzierteres Bild (vgl. Tabelle 25).

Tabelle 25: Akzeptanz bei Bundesvorlagen und Anteil kantonaler Verkehrsabstimmungen an allen kantonalen Abstimmungsvorlagen

		Anteil kantonale Verkehrsabstimmungen an allen kantonalen Abstimmungsvorlagen	
		überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
Akzeptanz bei Bundesvorlagen	überdurchschnittlich	ZH, ZG, SO, BL, TG, GE	BE, LU, UR, OW, BS, SH, SG, GR, TI
	unterdurchschnittlich	AG, JU	SZ, FR, VD, VS, NE

Interessant sind die vom erwarteten Muster abweichenden Kantone. Die Kantone Aargau und Jura, die gegenüber nationalen Verkehrsabstimmungen eher skeptisch sind, weisen einen hohen Anteil kantonaler Verkehrsabstimmungen gemessen an allen kantonalen Abstimmungsvorlagen auf. Es scheint, dass in diesen beiden Kantonen die Verkehrsprobleme eher „hausgemacht“ sind. Anders sieht es bei den Kantonen Uri, Graubünden und Tessin aus. Diese drei Kantone wurden als „Durchgangsverkehrskantone“ bezeichnet (vgl. Abschnitt 6). Sie weisen einen überdurchschnittlichen Akzeptanzgrad bei nationalen Verkehrsabstimmungen auf. Intrakantonale scheint der Verkehr in diesen Kantonen im Vergleich zu anderen Vorlagen allerdings keine wichtige Rolle zu spielen. Diese Aussage dürfte auch auf die restlichen Kantone in dieser Kategorie (überdurchschnittliche Akzeptanz von nationalen Verkehrsvorlagen und unterdurchschnittlicher Anteil kantonaler Verkehrsvorlagen) zutreffen.

7.6.2 Inhaltliche Unterschiede und Ähnlichkeiten bei kantonalen Verkehrsvorlagen

Die einzelnen kantonalen Verkehrsvorlagen wurden bereits weiter oben (vgl. Tabelle 20) anhand der Grobziele, die sie verfolgen, in vier Gruppen eingeteilt. In Tabelle 26 wird diese Einteilung nach Kantonen vorgenommen.

*Tabelle 26: Unterteilung der Verkehrsvorlagen in den einzelnen Kantonen nach Grobzielen
(in Klammern: Erfolgsgrad)*

Kanton	Anzahl Vorlagen mit dem Ziel „Ausbau des Strassenverkehrs“	Anzahl Vorlagen mit dem Ziel „Einschränkung des Strassenverkehrs“	Anzahl Vorlagen mit dem Ziel „Ausbau des öffentlichen Verkehrs“	Anzahl Vorlagen mit anderen Zielen
Zürich	3 (0%)	4 (50%)	3 (67%)	7 (57%)
Bern	4 (25%)	0 (-)	2 (50%)	1 (0%)
Luzern	3 (67%)	0 (-)	0 (-)	1 (100%)
Uri	0 (-)	0 (-)	0 (-)	3 (100%)
Schwyz	0 (-)	0 (-)	1 (100%)	0 (-)
Obwalden	-	-	-	-
Nidwalden	-	-	-	-
Glarus	-	-	-	-
Zug	3 (67%)	1 (0%)	3 (67%)	1 (0%)
Freiburg	-	-	-	-
Solothurn	1 (100%)	1 (100%)	0 (-)	4 (50%)
Basel-Stadt	3 (67%)	3 (33%)	3 (67%)	2 (0%)
Basel-Land	6 (67%)	3 (0%)	1 (100%)	4 (50%)
Schaffhausen	1 (100%)	2 (0%)	0 (-)	0 (-)
Appenzell AR	2 (100%)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
Appenzell AI	-	-	-	-
St. Gallen	1 (100%)	0 (-)	1 (0%)	0 (-)
Graubünden	-	-	-	-
Aargau	0 (-)	1 (100%)	0 (-)	1 (100%)
Thurgau	0 (-)	1 (0%)	1 (100%)	2 (0%)
Tessin	-	-	-	-
Waadt	1 (0%)	2 (50%)	0 (-)	0 (-)
Wallis	-	-	-	-
Neuenburg	0 (-)	0 (-)	0 (-)	2 (0%)
Genf	6 (50%)	0 (-)	1 (100%)	4 (50%)
Jura	1 (100%)	0 (-)	1 (0%)	0 (-)
Total	35 (57%)	18 (33%)	17 (67%)	32 (47%)

Es wird untersucht, ob sich die Erfolgsgrade der einzelnen Ziele in den unterschiedlichen Kantonen komplementär verhalten. Sind beispielsweise Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus des öffentlichen Verkehrs überdurchschnittlich erfolgreich, so liegt die Vermutung nahe, dass gleichzeitig die Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus des Strassenverkehrs eher wenig erfolgreich sind, und jene Vorlagen, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs verfolgen, wiederum einen hohen Erfolgsgrad aufweisen. Es wird also angenommen, dass die UrnengängerInnen eines Kantons im Verkehrsbereich eine hohe Zielkongruenz aufweisen. Tabelle 27 ist zu entnehmen, dass die Realität komplexer ist.

Tabelle 27: Ziele und Erfolgsgrade

Ziel	überdurchschnittlicher Erfolgsgrad	unterdurchschnittlicher Erfolgsgrad	keine Abstimmungsvorlagen mit diesem Ziel ^{a)}
Ausbau des öffentlichen Verkehrs ^{b)}	ZH, SZ, ZG, BS, BL, TG, GE	BE, SG, JU	LU, SO, SH, AR, AG, VD
Ausbau des Strassenverkehrs ^{c)}	LU, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, SG, JU	ZH, BE, VD, GE	SZ, AG, TG
Einschränkung des Strassenverkehrs ^{d)}	ZH, SO, BS, AG, VD,	ZG, BL, SH, TG	BE, LU, SZ, AR, SG, GE, JU

a) Nur Kantone, die Abstimmungsvorlagen mit einem der drei Ziele aufweisen und die in der Grundgesamtheit vertreten sind (ohne Kantone: UR, OW, NW, GL, FR, AI, GR, TI, VS, NE)

b) Durchschnittlicher Erfolgsgrad: 67%

c) Durchschnittlicher Erfolgsgrad: 57%

d) Durchschnittlicher Erfolgsgrad: 33%

Aus Tabelle 27 lassen sich die Kantone, die mehrere Vorlagen mit unterschiedlichen Zielen aufweisen, in vier Gruppen einteilen:

a) Kantone mit Präferenzen für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs

In diese Gruppe lassen sich die Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf einteilen. In diesen Kantonen sind Vorlagen, die einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs anstreben, sowie Vorlagen mit dem Ziel einer Einschränkung des Strassenverkehrs überdurchschnittlich erfolgreich. Wenig Erfolg wird hingegen Vorlagen zuteil, die einen Ausbau des Strassenverkehrs bewirken wollen. Auch der Kanton Waadt kann zu dieser Gruppe gezählt werden: Vorlagen, die einen Ausbau des Strassenverkehrs fordern, haben hier keinen Erfolg. Solche, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs zum Ziel haben, weisen hingegen einen überdurchschnittlichen Erfolgsgrad auf. Einschränkung muss allerdings gesagt werden, dass sich die Stimmbewölkerung des Kantons Waadt noch nie zu einer Vorlage äussern musste, die das Ziel eines Ausbaus des öffentlichen Verkehrs verfolgte.

Bei den Kantonen der ersten Gruppe handelt es sich um eher urbane Kantone. Schuler (1995: 174 ff.) zählt die Hauptorte dieser Kantone (Zürich, Basel, Lausanne und Genf) zu den Kernen der metropolitanen Räume, die sich insbesondere durch eine „forte augmentation du niveau général de la pendularité“ auszeichnen. Frey (1997: 19 ff.) beschreibt den „Teufelskreis Verkehr“ wie folgt: Der Arbeitsplatz in der Kernstadt wird auch nach einer Verlegung des Wohnortes in die Vorortsgürtel beibehalten. „Da die Besiedelung im Vorortsgürtel weniger dicht ist als im Zentrum, ist die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehrsmittel schwierig“. Es wird ausgewichen auf das Auto. Da der Prozess der Desurbanisation immer weiter fortschreitet, kommt es zu zunehmendem Zupendlerverkehr. Die Stausituationen werden zum Anlass genommen, die Verkehrskapazitäten zu vergrössern, was eine Reduktion der

Zeitkosten bedeutet³¹. Dadurch wird einerseits die Desurbanisation beschleunigt und andererseits wiederum mehr Verkehr induziert. Die betroffene Kernstadt-Bevölkerung versucht diesen Teufelskreis zu durchbrechen, indem sie vermehrt für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs optiert und versucht, den Ausbau des Autoverkehrs einzudämmen.

b) Kantone mit Präferenzen für den Ausbau der gesamten Verkehrsinfrastruktur

Die Kantone Basel-Landschaft, Zug, Solothurn und Thurgau scheinen auf eine „Gesamtausbaustrategie“ zu setzen. Vorlagen, die einen Ausbau der Infrastruktur – und zwar sowohl beim öffentlichen Verkehr wie auch beim Strassenverkehr – vorsehen, weisen überdurchschnittliche Erfolgsgrade auf, und Vorlagen, die als Ziel eine Einschränkung des Strassenverkehrs verfolgen, werden überdurchschnittlich häufig abgelehnt.

Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Kantone mit viel Wegpendlerverkehr. Ein Gross-
teil der Bevölkerung dieser Kantone arbeitet in den grossen Kernstädten (Basel-Landschaft und Solothurn in Basel; Zug und Thurgau in Zürich; vgl. Schuler et al. 1999: 189). Diese Kantone sind im Gegensatz zu den eher metropolitanen Kantonen daran interessiert, die Verkehrsanbindung an die grossen Arbeitsstädte zu sichern und laufend auszubauen. Dabei scheint es keine Rolle zu spielen, ob der Ausbau auf der Strasse oder im öffentlichen Verkehr erfolgt. Gemäss der Teufelskreis-These von Frey (1997) wären es diese Kantone, die einen Ausbau der Verkehrskapazität fordern. Damit können sie die Attraktivität als Wohnkanton steigern. Wegpendler sind deshalb willkommen, weil „die Steuern (...) in der Wohngemeinde entrichtet (werden, während) die Infrastrukturausgaben (...) zum Teil in der Arbeitsgemein-
de (an)fallen“ (Schuler et al. 1999: 148). So werden Dienstleistungsbetriebe und Wohlhabende in steuergünstigere Nachbarkantone angelockt und „das traditionelle Bild ‚reicher Städte‘ und ‚ärmlicher Landgebiete‘ (verkehrt) sich zum Teil ins Gegenteil“ (Linder 1999a: 186). Als Ausweg aus dem Teufelskreis schlägt Frey (1997: 23) eine „Reurbanisation, (...) eine Renaissance der Stadt“ vor.

c) Kantone mit Präferenzen für den Ausbau des Strassenverkehrs

Die Kantone St. Gallen, Schaffhausen und Jura ziehen den Ausbau des Strassenverkehrs dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs vor. Vorlagen, die auf einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs abzielen (SG, JU), und Vorlagen, die eine Einschränkung des Strassenverkehrs verfolgen, stossen beim Stimmvolk dieser drei Kantone auf taube Ohren. Im Gegensatz dazu weisen die Vorlagen, die einen Ausbau des Strassenverkehrs zum Ziel haben, einen überdurchschnittlichen Erfolgsgrad auf.

³¹ Marti und Henz (2000: 34) stellen fest, dass nach 40 Minuten einfacher Wegzeit nicht mehr gependelt wird. „(...) verbesserte Infrastrukturen und Verkehrsangebote (können) dafür (sorgen), dass neue Räume in diese Pendlerdistanz rücken.“

Es handelt sich hier um Peripherie-Kantone mit einer eher schwachen Stellung im nationalen Schienennetz. Ein Grossteil dieser Kantone ist eher ländlich und mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur relativ schlecht erschlossen. „Die Autopendler sind besonders zahlreich“ in solchen Gebieten (Schuler et al. 1999: 152).

d) Kantone ohne Ausbaupräferenzen

Die Stimmbevölkerung des Kantons Bern scheint mit der Verkehrsinfrastruktur zufrieden zu sein. Sowohl Vorlagen, die einen Ausbau des Strassenverkehrs verlangen, als auch Vorlagen, die den Ausbau des öffentlichen Verkehrs zum Ziel haben, weisen einen unterdurchschnittlichen Erfolgsgrad auf.

Die Sonderstellung des Kantons Bern ist durch verschiedene Faktoren erklärbar. Der Kanton Bern vereinbart erstens die Probleme eines urbanen Kantons mit solchen eines eher ländlichen Kantons in sich. Zweitens ist „die Verkehrssituation Berns innerhalb der Schweiz (...) sowohl bezüglich privatem als auch öffentlichem Verkehrs hervorragend“ (Vatter et al. 1998: 7). Es scheint also kein Druck zu Veränderungen zu bestehen. Drittens gehört die Stadt Bern nicht zu den grossen Ballungszentren. Arbeitsorte der Pendler sind eher Genf/Lausanne, Basel und Zürich als die Stadt Bern (vgl. Schuler et al. 1999: 189).

In keine der erwähnten Gruppen einordnen lassen sich die Kantone Schwyz, Luzern, Aargau und Appenzell Ausserrhoden, da sie nur Vorlagen mit einem Ziel aufweisen. Der Erfolgsgrad dieser Ziele lässt allerdings die Vermutung zu, dass sich diese Kantone am ehesten der zweiten (SZ, LU, AG) und dritten Gruppe (AR) zuordnen lassen.

7.6.3 Unterschiede hinsichtlich Akzeptanz und Beteiligung bei kantonalen Verkehrsvorlagen

Abschliessend wird untersucht, wie sich die Kantone bezüglich der Stimmbeteiligung bei und der Akzeptanz von Verkehrsvorlagen unterscheiden. Dabei wird der Bogen auch wieder zurückgespannt und die Resultate werden mit denjenigen der Beteiligung und Akzeptanz bei nationalen Verkehrsabstimmungen verglichen. Tabelle 28 sind die entsprechenden Daten zu entnehmen.

Tabelle 28: Stimmbeteiligung und Akzeptanzgrade in den Kantonen

Kanton	durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil (in %) bei allen kantonalen Verkehrsvorlagen*	durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil (in %) bei kantonalen Verkehrsinitiativen	durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil (in %) bei allen kantonalen Vorlagen*	durchschnittliche Stimmbeteiligung (in %) bei allen kantonalen Verkehrsvorlagen*	durchschnittliche Stimmbeteiligung (in %) bei allen kantonalen Vorlagen*	durchschnittlicher Ja-Stimmenanteil (in %) bei nationalen Verkehrsvorlagen**	durchschnittlicher Ja-Stimmen-Anteil (in %) bei nationalen Verkehrsinitiativen	durchschnittliche Stimmbeteiligung (in %) bei nationalen Verkehrsvorlagen**
ZH	49.6	44.5	48.2	37.9	39.9	54.0	41.5	47.6
BE	44.1	48.4	47.6	36.2	32.9	51.2	39.5	43.0
LU	57.1	37.3	49.7	37.7	43.5	48.6	35.1	47.2
UR	74.1	81.2	47.4	35.2	37.3	53.6	44.4	48.70
SZ	63.8	-	47.6	39.5	29.4	41.9	32.1	43.6
OW	-	-	48.9	-	33.3	47.6	32.4	50.8
NW	-	-	-	-	-	43.0	29.7	46.7
GL	-	-	-	-	-	50.0	40.9	43.6
ZG	46.3	28.6	44.8	55.2	45.1	49.3	34.2	53.9
FR	-	-	38.9	-	40.7	42.4	30.3	43.1
SO	56.5	53.1	43.7	39.2	44.1	49.4	40.9	52.2
BS	49.2	39.8	48.3	34.5	37.9	58.9	46.8	45.0
BL	48.2	33.1	46.7	39.3	43.5	53.0	39.6	45.6
SH	50.6	38.3	43.5	65.4	66.4	48.9	36.9	70.6
AR	64.5	-	-	43.3	-	48.4	38.5	49.9
AI	-	-	-	-	-	44.4	32.5	44.26
SG	48.2	41.7	46.0	24.5	32.1	49.8	37.1	44.1
GR	-	-	47.9	-	31.4	52.7	36.0	39.8
AG	64.4	64.6	47.6	33.1	35.6	46.9	34.0	41.9
TG	41.2	41.2	42.4	44.5	39.7	47.4	35.1	48.7
TI	-	-	47.6	-	47.6	53.2	37.5	39.4
VD	48.0	50.1	47.6	36.8	29.4	44.0	30.9	35.4
VS	-	-	57.0	-	29.0	40.5	24.7	38.3
NE	31.1	36.6	47.4	51.4	38.3	44.0	31.0	38.6
GE	55.6	58.1	50.6	42.4	36.3	49.0	37.9	35.9
JU	47.4	47.2	52.9	53.1	36.7	43.1	28.1	38.0
Schnitt	51.2	43.9	47.4	41.4	38.3	46.5	34.4	43.6

* nur Initiativen, fakultative Referenden und Gegenvorschläge

** alle Rechtsformen (inkl. obligatorische Referenden)

Die Kantone lassen sich hinsichtlich Stimmbeteiligung und Akzeptanz in vier Gruppen einteilen. Die Einteilung erfolgt danach, ob ein Kanton im Vergleich zu allen kantonalen Vorlagen bei den Verkehrsvorlagen eine höhere oder eine tiefere Stimmbeteiligung verzeichnet und ob der Akzeptanzgrad bei Verkehrsvorlagen höher oder tiefer ist als bei allen kantonalen Abstimmungsvorlagen.

Tabelle 29: Kantonsgruppen nach Stimmbeteiligung und Akzeptanzgrad

		Die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei kantonalen Verkehrsvorlagen ist im Vergleich zu allen kantonalen Abstimmungsvorlagen...	
		höher	tiefer
Der Akzeptanzgrad bei kantonalen Verkehrsabstimmungen ist im Vergleich zu allen kantonalen Abstimmungsvorlagen ...	höher	SZ, ZG, VD, GE	ZH, LU, UR, SO, BS, BL, SH, SG, AG
	tiefer	BE, TG, NE, JU	-

Kantone OW, NW, GL, FR, AR, AI, GR, TI, VS werden aufgrund fehlender Abstimmungen nicht eingeordnet.

Auffallend ist, dass der durchschnittliche Akzeptanzgrad bei der grossen Mehrheit der Kantone bei Verkehrsabstimmungen höher ist als bei den restlichen Abstimmungsthemen, während sich die Kantone bezüglich Unterschiede in der Stimmbeteiligung in etwa die Waage halten.

Die Verteilung der Kantone in Tabelle 29 lässt sich in die im vorhergehenden Abschnitt herausgearbeiteten Kantonsgruppen integrieren (vgl. Tabelle 27).

Die Kantone aus der *ersten Gruppe* (ZH, BS, VD, GE; Präferenzen für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs) weisen alle einen höheren durchschnittlichen Akzeptanzgrad bei kantonalen Verkehrsvorlagen im Vergleich zu allen kantonalen Vorlagen auf. Eine plausible Erklärung für die unterschiedliche Zuteilung bezüglich Stimmbeteiligung könnte der unterschiedliche Ausbau des öffentlichen Verkehrs sein: dieser ist in den Deutschschweizer Kantonen Zürich und Basel-Stadt besser ausgebaut als in den Westschweizer Kantonen Waadt und Genf.

Bei der *zweiten Gruppe* (BL, ZG, SO, TG, SZ, LU, AG; Ausbau der gesamten Verkehrsinfrastruktur) verwundert aufgrund der vorhergehenden Beschreibung wenig, dass die einzelnen Kantone einen höheren durchschnittlichen Akzeptanzgrad bei kantonalen Verkehrsvorlagen als bei den restlichen kantonalen Abstimmungsvorlagen aufweisen.³² Die Unterschiede bezüglich Beteiligung innerhalb dieser Gruppe könnten sich auf den Ausbau der Infrastruktur zurückführen lassen, die hier mittels eines einfachen Faktors³³ gemessen wird. Kantone mit

³² Eine Ausnahme bildet der Kanton Thurgau. In diesem Kanton wurde viermal über eine Verkehrsvorlage abgestimmt. Zwei der vier Vorlagen verlangten eine Einschränkung der Verkehrsinfrastruktur und wiesen dementsprechend einen tiefen Akzeptanzgrad auf.

³³ Länge des Strassennetzes (National-, Kantons- und Gemeindestrassen) gewichtet mit der Fläche des Kantons. BL (3.9 km/km²), LU (3.1 km/km²) und SO (3.2 km/km²) weisen einen höheren Faktor

schwach ausgebautem Strassen- und Schienennetz (SZ, ZG) weisen eine stärkere durchschnittliche Beteiligung auf als Kantone mit eher gut ausgebauter Infrastruktur (LU, SO, BL).

Bei den Kantonen mit Präferenzen lediglich für den Ausbau des Strassenverkehrs (*dritte Gruppe*; SG, SH, JU, AR) scheint das Interesse für Verkehrsvorlagen geringer zu sein als für andere Abstimmungsvorlagen. Dies legt zumindest die unterdurchschnittlich starke Stimmbeteiligung nahe.

Der Kanton Bern, der alleine die *vierte Gruppe* bildet, zeichnet sich durch eine überdurchschnittliche Beteiligung bei Verkehrsvorlagen aus, aber gleichzeitig durch einen unterdurchschnittlichen Akzeptanzgrad im Vergleich mit anderen kantonalen Vorlagen. Dieses Bild deutet darauf hin, dass dieser Kanton „zwei Seelen in seiner Brust“ aufweist. Es ist zu vermuten, dass die Stimmbürgerschaft der eher städtischen Gebiete des Kantons sich eher wie jene der Kantone in Gruppe 1 verhält und die ländlichen Gebiete eher der Kantonsgruppe 2 zuzuordnen sind. Verkehrsfragen bewegen die Berner Kantonsbevölkerung (überdurchschnittliche Stimmbeteiligung), heide Lager hehen sich aber in den einzelnen Vorlagen gegenseitig auf: Ausbau des Strassenverkehrs wird von den städtischen Gebieten abgelehnt, während der Ausbau des öffentlichen Verkehrs zugunsten der Städte eher auf Ablehnung der Landgebiete stösst. Diese Behauptung müsste allerdings mit detaillierteren Abstimmungsdaten überprüft werden. Zumindest einen Hinweis auf die Gültigkeit dieser These bieten Vatter und Nabholz (1995: 497), die bei der Untersuchung von kantonalen Kreditvorlagen beobachten, dass „insbesondere die Lage auf der Zentrum-Peripherieachse (bzw. Stadt-Land) (...) sich bei Vorlagen zu Wertefragen regelmässig als wichtigste Einflussdeterminante“ erweist.

7.6.4 Nationales versus kantonales Abstimmungsverhalten

Zum Schluss bietet sich ein Vergleich des Abstimmungsverhaltens der Kantonsbevölkerung bei nationalen und kantonalen Verkehrsvorlagen an. Dabei stehen zwei Hypothesen im Zentrum des Interesses. Erstens wird vermutet, dass Kantone mit hoher Akzeptanz bei kantonalen Verkehrsvorlagen auch einen hohen durchschnittlichen Ja-Stimmen-Anteil bei nationalen Verkehrsvorlagen aufweisen. Zweitens wird die Annahme überprüft, ob eine hohe Stimmbeteiligung bei nationalen Verkehrsvorlagen einen Zusammenhang mit der Höhe der Stimmbeteiligung bei kantonalen Verkehrsvorlagen aufweist.

Die erste Hypothese lässt sich statistisch nicht untermauern. Der Akzeptanzgrad von nationalen Verkehrsvorlagen in den Kantonen weist keinen signifikanten Zusammenhang mit dem

auf als SZ (0.9 km/km²), und ZG (2.3 km/km²). Dasselbe gilt annähernd auch für das Schienennetz: BL (0.19 km/km²), LU (0.12 km/km²) und SO (0.17 km/km²) gegenüber SZ (0.11 km/km²), und ZG (0.17 km/km²).

Akzeptanzgrad der kantonalen Verkehrsvorlagen auf. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da sich die kantonalen Vorlagen zwischen den Kantonen, aber auch zwischen Kanton und Bund inhaltlich stark unterscheiden. Auch ein Vergleich der einzelnen Ziele der Vorlagen bringt hier keine weiteren Erkenntnisse. Es finden sich keine Zusammenhänge auf signifikantem Niveau bei nationaler und kantonaler Zustimmung, weder bei Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus des öffentlichen Verkehrs (Pearsons $r = .225$) noch bei solchen mit dem Ziel einer Einschränkung des Strassenbaus (Pearsons $r = -.034$). Allerdings lässt die geringe Anzahl an Fällen hier keine abschliessende Beurteilung zu.

Bei der Stimmbeteiligung lässt sich hingegen ein systematischer Zusammenhang feststellen. In Kantonen, die eine hohe Stimmbeteiligung bei kantonalen Verkehrsvorlagen aufweisen, gehen auch mehr StimmbürgerInnen bei nationalen Verkehrsvorlagen an die Urne (Pearsons $r = .489^*$). Dies dürfte nicht zuletzt auch auf den unterschiedlichen Problemdruck in den einzelnen Kantonen zurückzuführen sein.

Eine abschliessende Gesamtbetrachtung der Resultate findet sich in der Synthese (Kapitel IV).

II. AKZEPTANZ IN DER BEVÖLKERUNG

Um die Akzeptanz von verkehrspolitischen Massnahmen bei der Bevölkerung einzubeziehen, ist ergänzend eine Befragung durchgeführt worden. Sie hat zum Ziel, zu wichtigen verkehrspolitischen Fragestellungen ein aktuelles Stimmungsbild zu erhalten, das auch bezüglich sozioökonomischer Einflussfaktoren analysiert werden kann.

Die Befragung ist als Ergänzung zur Piloterhebung des Mikrozensus 2000 vom Institut LINK in Luzern und Lausanne durchgeführt worden. Diese fand im Herbst 1999 statt und umfasst eine für die Schweiz repräsentative Gesamtstichprobe von insgesamt 1'000 Personen. Aus praktischen Gründen musste allerdings die Befragung zweigeteilt werden, was für die Akzeptanzbefragung die Stichprobe halbiert hat. Unter Berücksichtigung der Nicht-Antworten beträgt die Stichprobe deshalb total 571 Antworten. Mit weniger als 600 Befragten liegt der Stichprobenfehler bei +/- 4.5%. Die Zuverlässigkeit der Ergebnisse ist damit nicht besonders gross. Die vorliegenden Resultate sind deshalb eher als allgemeine Trendaussagen denn als präzise Angaben zu den verkehrspolitischen Einstellungen der schweizerischen Bevölkerung zu verstehen.³⁴

Der Fragebogen umfasst Themenbereiche wie Einstellungen zur heutigen Verkehrspolitik und spezifische Präferenzen für zukünftige Massnahmen (vgl. Anhang 4). Er ist in zwei Teile gegliedert, wobei für unsere Zwecke der Teil A (Verkehrspolitik und Akzeptanz von Massnahmen) relevant ist. Im Teil B (Öffentlicher Verkehr) ist lediglich die letzte Frage (Frage 6) mitberücksichtigt worden.

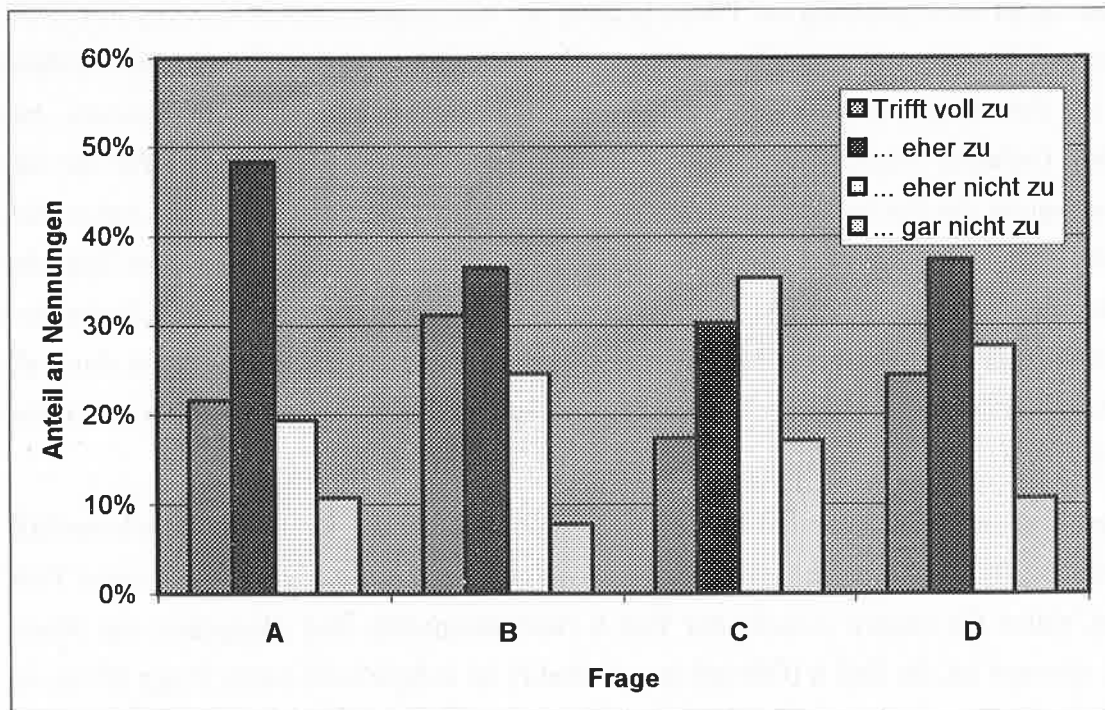
Die Fragen zur Problemwahrnehmung, zur Einstellung zum öffentlichen Verkehr und zu den Prioritäten im öffentlichen Verkehr wurden ausschliesslich im Teil B der Fragebogens gestellt, der einer deutlich kleineren Gruppe von Interviewten vorgelegt wurde. Die Fragen zur Beurteilung der Verkehrspolitik (Kap. 8.1) wurden von allen Befragten (Teil A und B) beantwortet.

³⁴ Es ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Antworten nie vollständig beantwortet worden sind, so dass der Stichprobenumfang je nach Frage variiert. Leider ist die Stichprobe für die Frage 7 (politische Einstellung) derart gering, dass sie für die Auswertung nicht verwendet werden konnte. Damit war es nicht möglich, einen direkten Bezug zu den anderen Projektteilen (Auswertungen des Abstimmungsverhaltens an der Urne) herzustellen.

8 Ergebnisse der Befragung

8.1 Beurteilung der Verkehrspolitik

Abbildung 8: Die schweizerische Verkehrspolitik (N=412)

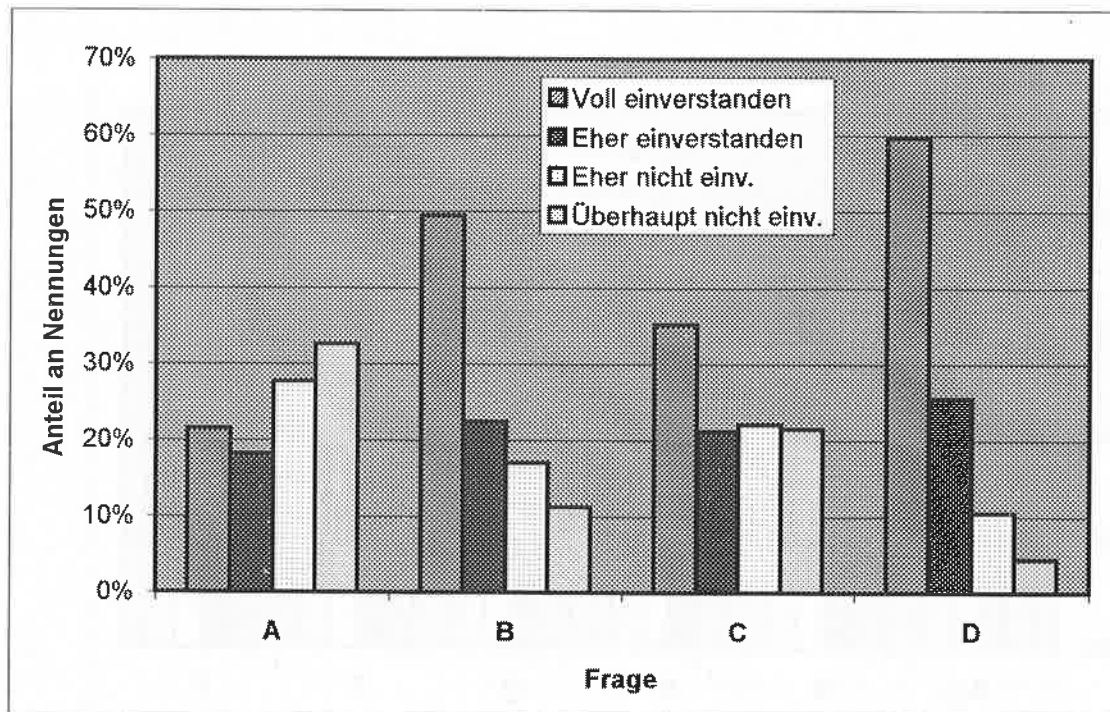


- A: ist allgemein fortschrittlich
 B: ist zu wenig fortschrittlich, die Verkehrsprobleme bleiben
 C: nimmt auf die Interessen der Wirtschaft zu wenig Rücksicht
 D: ist zu wenig eingebunden in die europäische Verkehrspolitik

Tendenziell ist der Zufriedenheitsgrad in der schweizerischen Verkehrspolitik relativ hoch. Ca. 70% der Befragten sind der Ansicht, dass die Politik eher fortschrittlich ist. Trotzdem wird sichtbar, dass gleichzeitig auch ca. zwei Drittel der Befragten meint, dass noch nicht alle Probleme gelöst sind. Die Aussage, dass die Verkehrspolitik wirtschaftsfeindlich ist, wird von etwas mehr als der Hälfte (54%) abgelehnt. Hingegen ist eine Mehrheit (60%) der Ansicht, dass die Verkehrspolitik zu wenig europäisch eingebunden ist.

8.2 Umsetzung der Kostenwahrheit

Abbildung 9: Antworten zu Fragen der Kostenwahrheit (N=349)



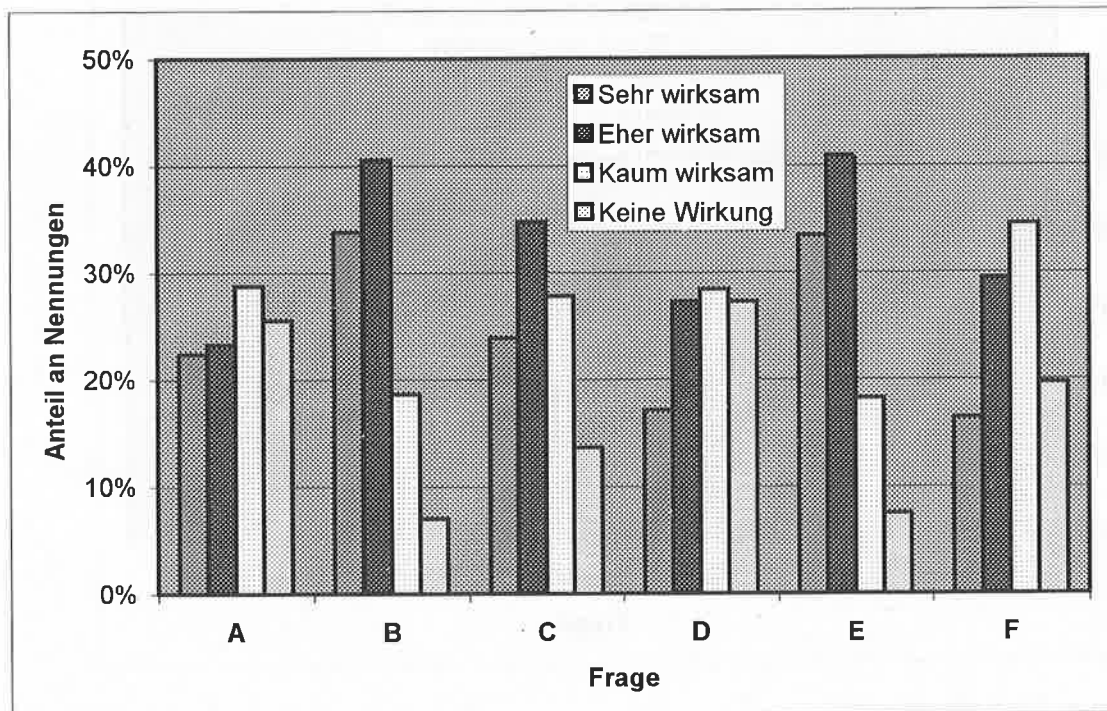
Antworten zu folgenden Fragen:

- A: Nach der Einführung der LSVA soll nun auch der Personenverkehr seine Kosten decken
- B: Der Lastwagenverkehr soll mehr bezahlen als der Personenverkehr, da er die Umwelt stärker belastet
- C: Es sind alle Verkehrsträger gleich zu behandeln
- D: Eine weitere Verteuerung des Verkehrs trifft die wirtschaftlich schwächeren Personen und Regionen zu stark

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Gleichbehandlung der Verkehrsträger zwar als Prinzip akzeptiert wird. Trotzdem ist eine Mehrheit der Antwortenden der Ansicht, dass der LKW mehr bezahlen soll als der PW. Eine stärkere Belastung des PW wird tendenziell abgelehnt, nicht zuletzt mit dem Argument, dass eine Verteuerung des Verkehrs nicht sozialverträglich ist.

8.3 Einschätzung der Wirksamkeit von Massnahmen

Abbildung 10: Wirksamkeit zur Verminderung der negativen Auswirkungen des Verkehrs
(N=348)



- A: Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen
- B: Förderung des öffentlichen Verkehrs
- C: Verschärfung von technischen Vorschriften (z.B. Benzinverbrauch, Abgasnormen)
- D: Fahrverbote und Beschränkungen (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, Sonntagsfahrverbot, Sperrung von Innenstädten)
- E: Besiedelte Gebiete umfahren
- F: Preissmassnahmen (z.B. höhere Benzinpreise, Strassengebühren in Städten, Vergünstigungen für energiesparsame Fahrzeuge)

Am wirksamsten zur Behebung von negativen Verkehrsauswirkungen werden die Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Bau von Umfahrungsstrassen bezeichnet, während die technischen und preislichen Massnahmen eine Mittelstellung einnehmen. Interessant ist, dass freiwillige Massnahmen sowie Fahrverbote sehr zurückhaltend in ihrer Wirkung beurteilt werden.

8.4 Weitere Wahrnehmungen

In Bezug auf die Problemwahrnehmung der Befragten im Verkehrsbereich zeigt sich, dass Umweltprobleme immer noch als grosse Verkehrsbelastung wahrgenommen werden, gefolgt von den Sicherheitsrisiken. Hingegen spielen Stauprobleme (im schweizerischen Mittel) eine

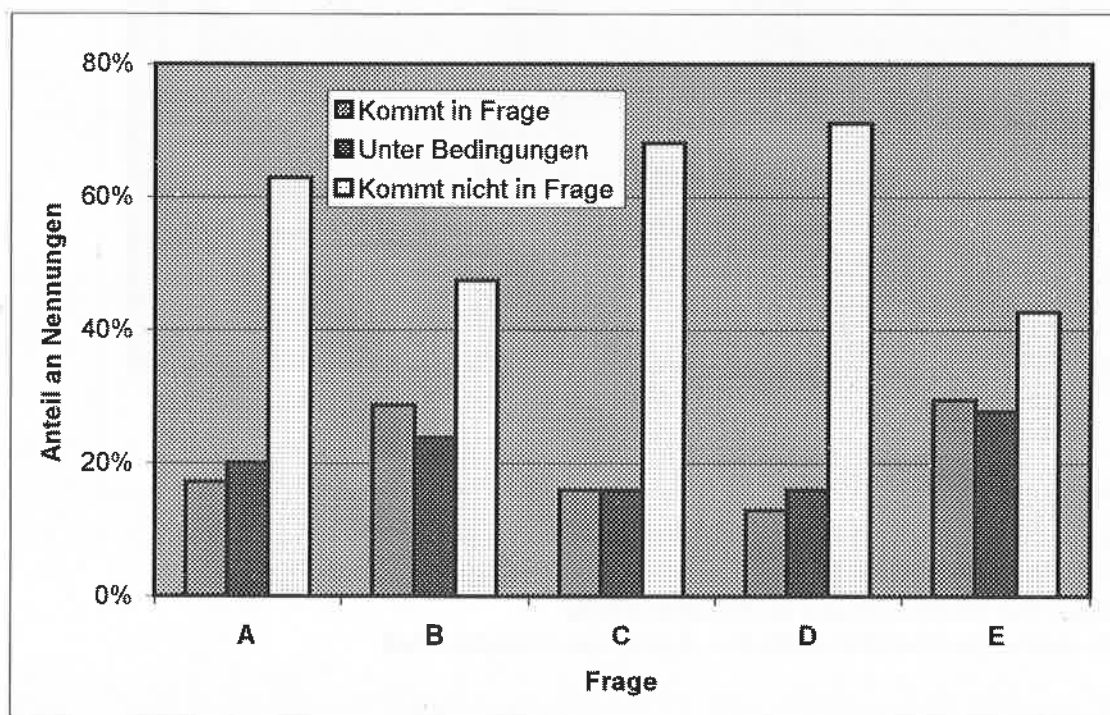
geringere Rolle. Nach der Annahme der FinÖV-Vorlage scheint auch die Finanzierungsproblematik im öffentlichen Verkehr keine grosse Bedeutung mehr zu haben.

Weitere Antworten weisen darauf hin, dass die Akzeptanz des öffentlichen Verkehrs nach wie vor sehr hoch ist. Alle Stossrichtungen werden mehrheitlich unterstützt, vor allem die Förderung des öffentlichen Verkehrs in Agglomerationen. Gleichzeitig wird aber auch der Wunsch nach Produktivitätssteigerungen, die an die KundInnen weitergegeben werden, sichtbar.

Als besonders wichtig im öffentlichen Verkehr werden hohe Pünktlichkeit und tiefe Preise erachtet. Sicherheit und genügend Sitzplätze sind erwünscht, aber mit etwas weniger Vehemenz.

8.5 Akzeptanz von Preismassnahmen

Abbildung 11: In Frage kommende Preismassnahmen (N=356)



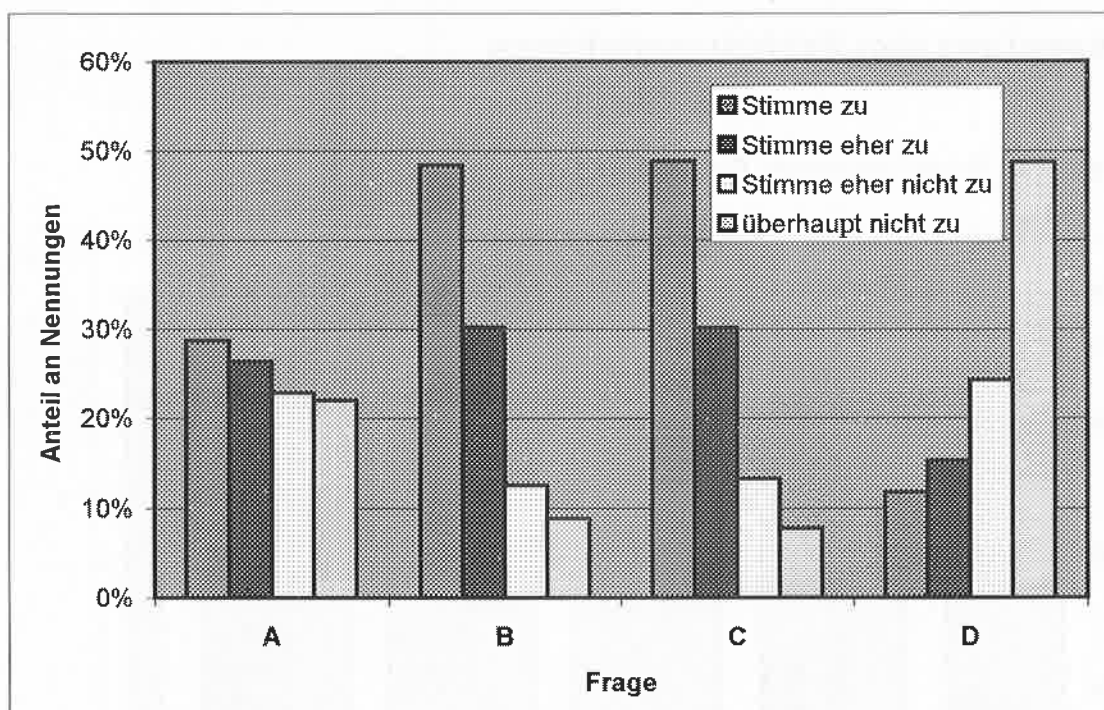
- A: Spürbare Erhöhung des Benzinpreises
- B: Einführung von Autobahn- und Tunnelgebühren wie im Ausland
- C: Gebühren für die Zufahrt in die Stadtzentren (zeitlich differenziertes Road-Pricing)
- D: Höhere Parkgebühren für öffentliche und private Parkplätze
- E: Kantonale Motorfahrzeugsteuern nach gefahrenen Kilometern oder nach dem Benzinverbrauch des Fahrzeuges berechnet

Preismassnahmen werden generell mehrheitlich abgelehnt, wobei der Grad der Ablehnung unterschiedlich ausfällt. Am stärksten ist die Ablehnung gegen zeitlich differenziertes Road

Pricing in Städten, gegen Parkierungsmassnahmen³⁵ und gegen Benzinpreiserhöhungen. Etwas weniger skeptisch werden Autobahngebühren (als Finanzierungsmassnahme) oder eine umweltorientierte Differenzierung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern beurteilt, wobei auch hier noch eine Mehrheit der Befragten diesen Massnahmen ablehnend gegenüber steht.

8.6 Prioritäten bei der Mittelverwendung

Abbildung 12: Verwendungszweck zusätzlicher Einnahmen (N=351)



- A: Allgemein zur Senkung bestehender Steuern und Abgaben
 B: Zu einem wesentlichen Teil zur Förderung des öffentlichen Verkehrs
 C: Primär für Verbesserungen im Strassenverkehr
 D: Als zusätzliche Einnahmen für den allgemeinen Staatshaushalt

Die anfallenden Einnahmen sollen in erster Linie wieder im Verkehrsbereich eingesetzt werden. Dabei ist sekundär, ob für den öffentlichen Verkehr oder für den privaten Strassenverkehr. Die Rückerstattung durch Senkung von anderen Steuern und Abgaben findet eine schwache Zustimmung, während die Erhöhung der Staatsquote klar auf Ablehnung stösst.

³⁵ Hier ist zu berücksichtigen, dass Gebühren für öffentliche und private Parkplätze berücksichtigt sind. Es ist anzunehmen, dass sich die Ablehnung in erster Linie auf Parkplatzgebühren für private Parkplätze bezieht.

9 Analyse der Einflussfaktoren

9.1 Methode und Einflussfaktoren

Wir betrachteten die folgenden fünf Gruppen von Einflussfaktoren:

1. Der **Siedlungstyp** unterscheidet, ob die befragte Person auf dem Land, in einer Agglomeration oder in einer Stadt wohnt. Die drei Siedlungstypen wurden als einzelne Kategorien betrachtet (nominale Variable).

N=571	Stadt	Agglomeration	Land
Anzahl Nennungen	139	245	187

2. Die **Verkehrsausstattung**: Es wurde gefragt, ob ein Auto zur Verfügung steht und ob ein Fahrausweis für den öffentlichen Verkehr (Monats- oder Jahreskarte) vorhanden ist. 83% der Befragten steht jederzeit ein Auto zur Verfügung, während 17% angaben, ein Abonnement für den öffentlichen Verkehr zu besitzen. Die Auto- oder die Abonnementsverfügbarkeit separat wurden ordinal, die Verkehrsausstattung als Ganzes nominal in die Auswertung einbezogen.

N=363	Nur Auto	Auto und öV-Abo	Nur ÖV-Abo	Weder noch
Anzahl Nennungen	258	42	21	42

3. Das **Einkommen**: Die Befragten gaben an, in welchem Bereich sich das monatliche Einkommen des gesamten Haushalts bewegt. Das Haushaltseinkommen ist an sich eine quantitative Grösse, für eine vereinfachte Darstellung und Auswertung wurden die Antworten in vier ordinale Kategorien eingeteilt.

N=431	Bis 4000 Fr.	Bis 6000 Fr.	Bis 8000 Fr.	Über 8000 Fr.
Anzahl Nennungen	116	148	79	88

4. Die **politische Teilnahme** wurde anhand der Anzahl Urnengänge gemessen, an denen die befragte Person nach eigenen Angaben von zehn Abstimmungen selbst teilnimmt. Beibis zu vier Beteiligungen gilt eine Person als politisch wenig aktiv, bei fünf bis acht Beteiligungen als mittelmässig aktiv und bei neun bis zehn Beteiligungen als sehr aktiv. Die politische Teilnahmebereitschaft ist nur bei denjenigen Personen bekannt, die zu Teil A befragt worden sind.

N=338	Wenig aktiv	Mittelmässig aktiv	Sehr aktiv
Anzahl Nennungen	99	96	143

5. Ferner werden auch noch **soziodemographische Faktoren** wie Alter, Geschlecht und die Haushaltsgrösse in Betracht gezogen. Alter sowie die Haushaltsgrösse sind quantitative Grössen, für gewisse Auswertungen und eine vereinfachte Darstellung wurden jedoch die im folgenden verwendeten Kategorien gebildet.

Alter (N=571)	Bis 20	21 – 35	36 – 50	51 – 65	Über 65
Anzahl Nennungen	103	119	136	113	100

Geschlecht (N=571)	Männlich	Weiblich
Anzahl Nennungen	139	245

Haushaltsgrösse (N=571)	1 Person	2 Personen	Mehr als 2 Pers.
Anzahl Nennungen	150	155	266

Diese Einflussvariablen sind nicht unabhängig voneinander. In der folgenden Korrelationsmatrix wird aufgezeigt, wie stark welche Einflussfaktoren miteinander korrelieren.

Tabelle 30: Korrelationsmatrix mit den untersuchten Einflussfaktoren

Pearsons Korrelation	Siedlungstyp	ÖV-Abo	Autoverfügbarkeit	HH-Einkommen	Ausbildung	Polit. teilnahme	Alter	Geschlecht	Personen im HH
Siedlungstyp	1	.23**	-.12*	-.04	-.12**	.02	-.08	-.01	.18**
Abonnemente für ÖV	.23**	1	-.23**	-.06	-.08	-.09	.02	.01	.05
Autoverfügbarkeit	-.12*	-.23**	1	-.02	-.02	.08	-.07	.13*	-.01
Haushalteinkommen	-.04	-.06	-.02	1	.40**	.21**	-.14**	-.16**	.24**
Ausbildung	-.12**	-.08	-.02	.40**	1	.20**	.09*	-.15**	-.09*
Politische Teilnahme	.02	-.09	.08	.21**	.20**	1	.08	-.08	.10
Alter	-.08	.02	-.07	-.14**	.09*	.08	1	.07	-.53**
Geschlecht	-.01	.01	.13*	-.16**	-.15**	-.08	.07	1	-.11**
Anzahl Personen im Haushalt	.18**	.05	-.01	.24**	-.09*	.10	-.53**	.11**	1

* Korrelation ist signifikant auf 5%-Level (2-seitig)

** Korrelation ist signifikant auf 1%-Level (2-seitig)

Aufgrund der vielen signifikanten Korrelationen der Ausbildung (mit sechs der acht Einflussgrössen) wurde diese Einflussgrösse aus der Bewertung ausgeschlossen. Zudem ist ihre Erhebung etwas problematischer als diejenige des Haushalteinkommens, die auch sehr stark mit den anderen Grössen korreliert.

Haushaltseinkommen, politische Teilnahme, Alter und Anzahl Personen im Haushalt wurden für eine bessere Übersichtlichkeit und Typisierung in die oben beschriebenen Kategorien zusammengefasst. Die hier gezeigten Korrelationen wurden jedoch mit den nicht-kategorisierten Variablen berechnet.

9.2 Herleitung und Überprüfung von Hypothesen

Zu den verschiedenen Einflussgrössen wurden jeweils einige Thesen aufgestellt (vgl. Kästen). Anhand der Antworten von bestimmten Fragen wurden diese Thesen operationalisiert. Anschliessend prüften wir mit statistischen Verfahren, ob zwischen der Einflussgrösse und der Beantwortung der entsprechenden Fragen ein signifikanter Zusammenhang besteht. Die dazu verwendeten statistischen Kenngrössen sind:

- **Cramers V:** Ein Mass für den Zusammenhang zwischen **nominalen** Variablen, der auf Chi-Quadrat basiert. Der Wert liegt zwischen 0 und 1, wobei 0 kein und 1 ein sehr starker Zusammenhang zwischen den Variablen bedeutet.
- **Gamma** gibt die Stärke des Zusammenhangs zwischen **ordinalen** Variablen mit Werten zwischen -1 und +1 an. Absolutwerte nahe bei 1 stehen wiederum für starke Zusammenhänge.

Wiederum geben die Asteriksken die Signifikanzniveaus an: * = $\alpha < 0.05$, ** = $\alpha < 0.01$

Hypothese 1

Personen in Agglomerationen unterstützen eher allgemeine Preismassnahmen als Personen, die auf dem Land wohnen, weil das öffentliche Verkehrsangebot in den Städten besser ist und daher die Reaktionsmöglichkeiten grösser sind. Demgegenüber unterstützen Personen auf dem Land spezifische Abgaben wie Road Pricing oder Parkgebühren stärker.

Hintergrund für diese Hypothese bildet ein rationales Verhalten, das das Verursacherprinzip anspricht. Je spezifischer ein Preisinstrumentarium angewendet wird, desto weniger gewichtig sind die negativen Nebeneffekte, die meist in Form von regionaler Ungerechtigkeit auftreten.

Wir untersuchten, ob sich die Antworten auf die folgenden fünf Fragen zur Akzeptanz von Preismassnahmen nach dem Siedlungstyp unterscheidet:

- Spürbare Erhöhung des Benzinpreises
- Die Einführung von Autobahn- und Tunnelgebühren wie im Ausland
- Gebühren für die Zufahrt in die Stadtzentren (Road-Pricing)

- Kantonale Motorfahrzeugsteuern, nach gefahrenen Kilometern oder nach dem Benzinverbrauch des Fahrzeuges berechnet
- Höhere Parkgebühren für öffentliche und private Parkplätze

Resultat

Die ersten vier Fragen wurden nicht signifikant unterschiedlich beantwortet, bei der letzten Frage treten jedoch bedeutsame Unterschiede auf (Cramers V: .12*). Personen aus der Agglomeration lehnen höhere Parkgebühren stärker ab oder akzeptieren sie nur unter Bedingungen als Personen ausserhalb der Agglomerationen, während der Zustimmungsgrad bei den Befragten, die in einer Stadt wohnen, höher ist. Bei Road Pricing hingegen ist der Unterschied nicht signifikant.

Die Hypothese kann mit den vorhandenen Daten nur minimal gestützt werden. Nur bei den Parkgebühren ergeben sich die erwarteten Unterschiede, indem Personen in Agglomerationen diese stärker ablehnen als Personen auf dem Land oder in der Stadt.

Hypothese 2

Personen mit Auto wollen mehr Eigenverantwortung und individuelle Freiheit (d.h. weniger Vorschriften) als ÖV-orientierte Personen.

Hinter dieser Hypothese steckt die bekannte Haltung, dass staatlich verordnete Massnahmen von AutofahrerInnen deutlich weniger akzeptiert werden als Massnahmen, die an die Eigenverantwortung der Leute appellieren.

Es wurden die Einschätzungen zu den untenstehenden Massnahmen betrachtet. Die Frage lautete, wie wirksam die negativen Auswirkungen des Verkehrs mit den angegebenen Massnahmen reduziert werden können.

- Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen
- Verschärfung von technischen Vorschriften
- Fahrverbote und Beschränkungen

Wird der ersten Frage eine hohe Wirkung attestiert, so spricht dies für die These. Die anderen Fragen werden gemäss unserer These von Personen mit einem guten Zugang zu einem Auto als wirkungslos eingeschätzt.

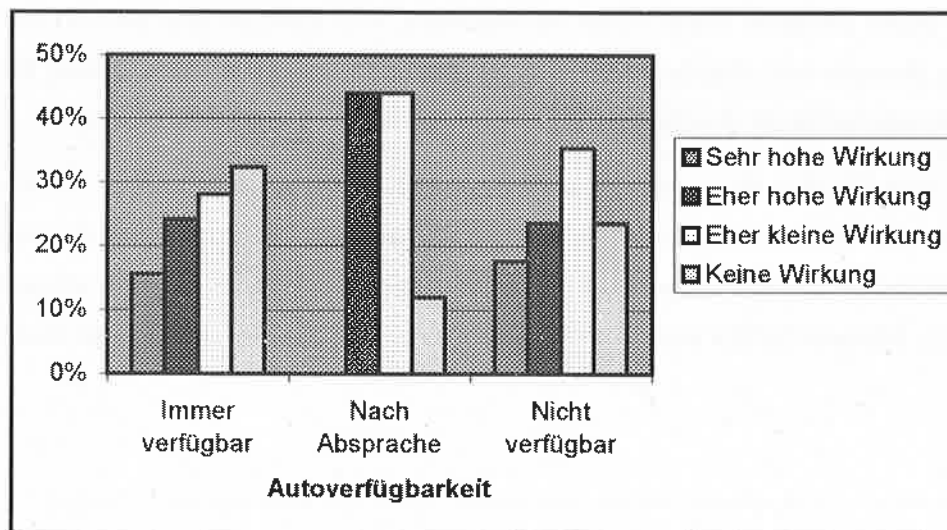
Resultat

Die „Verschärfung von technischen Vorschriften“ wird unabhängig von der Autoverfügbarkeit beurteilt. Mit einem Cramers V von .16* gibt es bei der Beurteilung der Wirksamkeit von „Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen“ deutliche Unterschiede zwischen

Personen mit unterschiedlichem Zugang zu einem Auto. Personen mit einem immer verfügbaren Auto sprechen ihr eine signifikant höhere Wirkung zu.

Ebenso werden „Fahrverbote und Beschränkungen“ als unterschiedlich wirksam bewertet (Cramers V = .15*). Befragte, denen kein Auto zur Verfügung steht, halten dies für etwas weniger wirkungslos.

Abbildung 13: Wirkung von Fahrverboten und Beschränkungen aufgeteilt nach Autoverfügbarkeit



Tatsächlich lässt sich bei zwei der drei untersuchten Fragen, die in der Hypothese postulierte Tendenz feststellen. Die Hypothese wird somit mit den vorliegenden Daten gestützt.

Hypothese 3

Personen mit Auto wollen zusätzliche Mittel, die durch neue Verkehrsabgaben frei werden, primär für den Strassenverkehr einsetzen, während BenutzerInnen des öffentlichen Verkehrs eine Verwendung im ÖV anstreben.

Diese Hypothese basiert in erster Linie auf rationalem Verhalten, das eine Maximierung des Eigennutzes anstrebt.

Es wurde die Zustimmung für folgende Verwendungszwecke von zusätzlichen Mitteln untersucht:

- Allgemein zur Senkung von Steuern und Abgaben
- Zu einem wesentlichen Teil zur Förderung des öffentlichen Verkehrs
- Primär für Verbesserungen im Strassenverkehr

- Als zusätzliche Einnahmen für den allgemeinen Staatshaushalt

Resultat

Die Fragen „Zu einem wesentlichen Teil zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ und „Als zusätzliche Einnahmen für den allgemeinen Staatshaushalt“ wurden nicht signifikant unterschiedlich beantwortet. Bei einer Verwendung „Allgemein zur Senkung bestehender Steuern und Abgaben“ (Cramers $V = .15^*$) und „Primär für Verbesserungen im Strassenverkehr“ (Cramers $V = .15^*$) konnten jedoch vor allem zwischen den Gruppen mit verschiedener Autoverfügbarkeit Unterschiede gefunden werden.

Personen mit einem Auto stimmen dabei einer Verwendung von zusätzlichen Mitteln zur Senkung von anderen Steuern und Abgaben vermehrt zu. Ebenso findet eine Verwendung für Verbesserungen im Strassenverkehr deutlichere Zustimmung bei den Befragten mit Auto.

Die Hypothese kann nur für den Strassenverkehr unterstützt werden, jedoch nicht für die ÖV-orientierten Personen. Dies lässt sich damit begründen, dass ÖV-Personen bereits von den preislichen Massnahmen und den generellen Fördermassnahmen profitieren. Um diesen Nutzen sicherzustellen, können Gelder auch für ÖV-orientierte Personen in den Strassenverkehr fliessen.

Hypothese 4

Personen mit einem ÖV-Abonnement äussern sich gegenüber dem öffentlichen Verkehr kritischer als Personen mit Auto-Ausstattung.

Ausgangspunkt dieser Hypothese bildet die Annahme, dass häufige ÖV-Benutzer anspruchsvoller sind und die Stärken und Schwächen des ÖV auch im Detail kennen.

Wir untersuchten Unterschiede zwischen den Befragten mit und ohne ÖV-Abonnement bei den Antworten auf die folgende Frage:

Was ist Ihnen beim öffentlichen Verkehr besonders wichtig:

- Häufige und pünktliche Verbindungen
- Günstige Tarife
- Genügend Sitzplätze, auch in Stosszeiten
- Sicherheit und Schutz vor Belästigungen

Resultat

Bei den häufigen und pünktlichen Verbindungen und bei der Verfügbarkeit von Sitzplätzen zeigten sich keine signifikanten Unterschiede. Tatsächlich werden aber „Günstige Tarife“

(Cramers $V = .41^{**}$) und „Sicherheit und Schutz vor Belästigungen“ (Cramers $V = .37^*$) als unterschiedlich wichtig im öffentlichen Verkehr angesehen.

Beide Kriterien werden von Personen mit einem Abonnement eher für weniger wichtig gehalten.

Die Hypothese wird durch die vorliegende Befragung teilweise widerlegt. Scheinbar werden günstige Tarife und Schutz vor Belästigungen von Abonnements-BesitzerInnen als weniger wichtig angesehen als von Personen ohne solche Ausweise. Dass ein Unterschied bezüglich den Verbindungen und der Sitzplatzverfügbarkeit besteht, kann nicht gezeigt werden. Dies deutet darauf hin, dass Personen ohne Abonnement zum Teil grössere Vorurteile haben, die sie auch ins Feld führen, wenn die Gründe für die seltene Benutzung des ÖV erfragt werden.

Hypothese 5

Personen, die ein Abonnement des öffentlichen Verkehrs besitzen, sind weniger zufrieden mit der schweizerischen Verkehrspolitik als Autobenutzer.

Basis für diese Hypothese bildet die Annahme, dass vor allem im Personenverkehr die Kostenwahrheit trotz gutem Niveau des öffentlichen Verkehrs nicht umgesetzt ist.

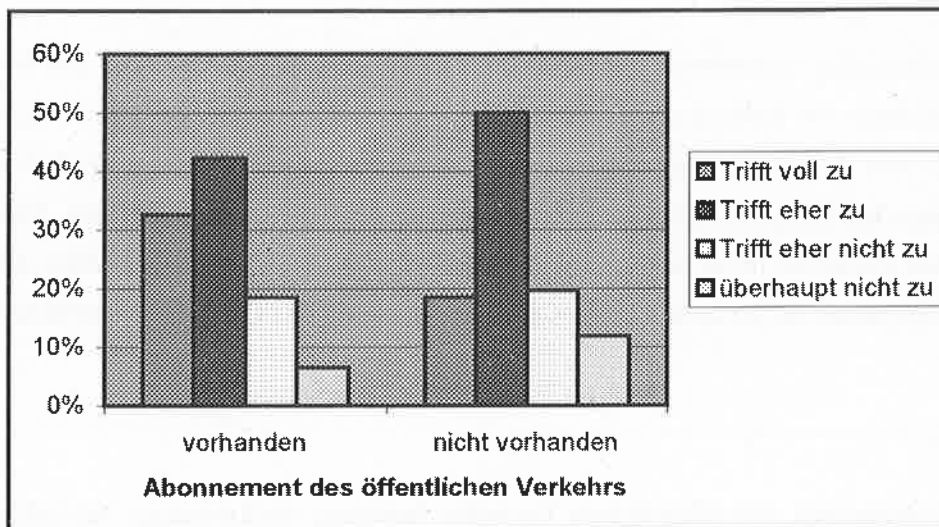
Es wurden die Antworten auf die folgenden zwei Fragen berücksichtigt:

- Die schweizerische Verkehrspolitik ist allgemein fortschrittlich
- Die schweizerische Verkehrspolitik ist zu wenig fortschrittlich, die Verkehrsprobleme bleiben

Resultat

Bei der zweiten Frage konnten keine Unterschiede festgestellt werden. Die Frage „Die schweizerische Verkehrspolitik ist allgemein fortschrittlich“ wurde jedoch von BesitzerInnen von Abonnements anders beantwortet (Cramers $V = .15^*$). Personen mit einem Abonnement sind zufriedener mit der schweizerischen Verkehrspolitik.

Abbildung 14: Antworten auf "Die schweizerische Verkehrspolitik ist allgemein fortschrittlich"; aufgeteilt nach Vorhandensein eines ÖV-Abonnements



Der aufgestellten Hypothese wird damit widersprochen. Demnach ist anzunehmen, dass die ÖV-BenutzerInnen relativ zufrieden sind mit dem öffentlichen Verkehrsangebot und ihnen dies näher liegt als die ungelösten Umwelt- und Sicherheitsprobleme, die vornehmlich durch den privaten Strassenverkehr entstehen.

Hypothese 6

Haushalte mit höherem Einkommen befürworten eher marktwirtschaftliche Instrumente als solche mit tieferem Einkommen.

Hintergrund für diese Hypothese bildet die klassische Annahme, dass preisliche Massnahmen in der Regel (je nach Verwendung der Einnahmen) eine regressive Wirkung haben. Die Annahme wird auch dadurch unterstützt, dass ein Grossteil der Befragten davon ausgeht, dass preisliche Massnahmen die wirtschaftlich Schwächeren trifft (vgl. Abbildung 9).

Es wurden die Unterschiede in der Wirksamkeitseinschätzung der beiden folgenden Massnahmen untersucht:

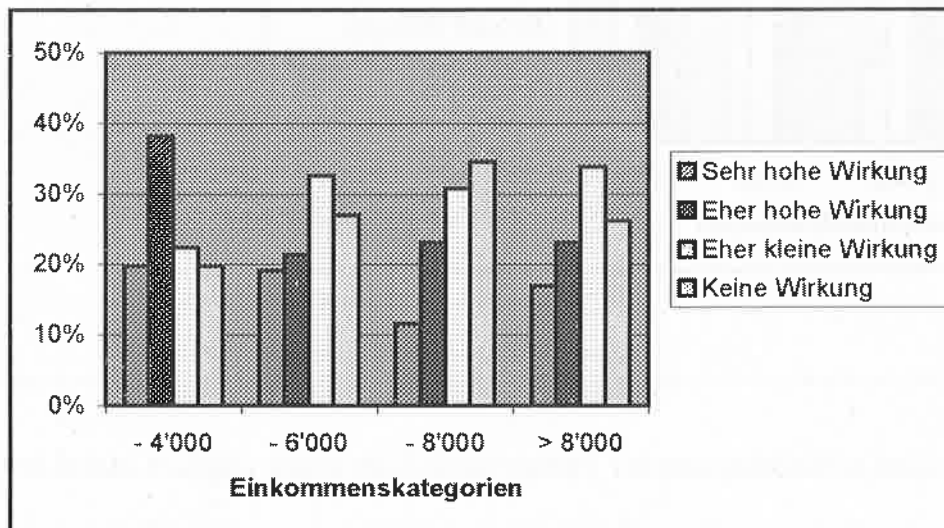
- Fahrverbote und Beschränkungen
- Preissmassnahmen

Gemäss unserer These werden Haushalte mit höherem Einkommen Verbote eher als wirkungslos und Preissmassnahmen eher als wirksam einstufen.

Resultat

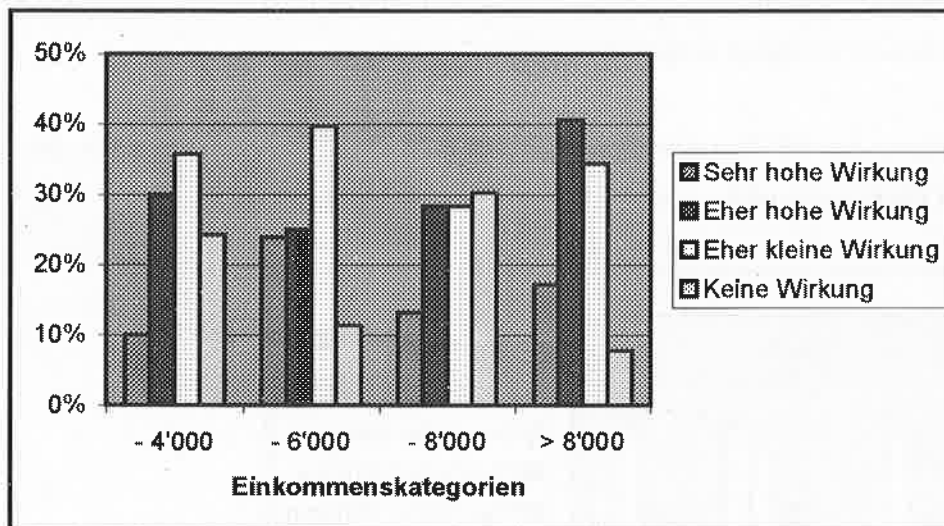
Zwischen der Einschätzung der Wirksamkeit von „Fahrverboten und Beschränkungen (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, Sonntagsfahrverbot, Sperrung von Innenstädten)“ und den Einkommenskategorien besteht ein gerichteter Zusammenhang ($\text{Gamma} = .31^*$), wobei höhere Einkommensklassen Verboten skeptischer gegenüber stehen.

Abbildung 15: Beurteilung der Wirksamkeit von Fahrverboten und Beschränkungen in den verschiedenen Einkommensklassen



Die Wirksamkeit von Preissmassnahmen (z.B. höheren Benzinpreisen, Strassengebühren in Städten, Vergünstigungen für energiesparsame Fahrzeuge) wird in den unterschiedlichen Einkommensklassen ebenfalls unterschiedlich eingeschätzt (Kategorien nominal ausgewertet, Cramers $V = .16^*$), allerdings ist die Richtung nicht ganz eindeutig. Tendenziell werden Preissmassnahmen von Haushalten mit höherem Einkommen für wirkungsvoller gehalten. Die aufgestellte Hypothese wird damit durch die Befunde dieser Untersuchung gestützt.

Abbildung 16: Beurteilung der Wirksamkeit von Preissmassnahmen in den verschiedenen Einkommensklassen



Hypothese 7

Häufige Urnengänger sind zufriedener mit der Verkehrspolitik als wenig politisch aktive Bevölkerungsgruppen.

Die Hypothese soll damit begründet werden, dass politisch Aktive ihr Mitbestimmungsrecht wahrnehmen, während anzunehmen ist, dass bei den politisch wenig Aktiven auch ein Teil als ‚politikverdrossen‘ bezeichnet werden kann, die generell mit der Politik unzufrieden sind.

Die Antworten auf die folgenden zwei Fragen wurden in Abhängigkeit von der politischen Teilnahmebereitschaft der Befragten untersucht.

- Die schweizerische Verkehrspolitik ist allgemein fortschrittlich
- Die schweizerische Verkehrspolitik ist zu wenig fortschrittlich, die Verkehrsprobleme bleiben.

Resultat

Tatsächlich besteht ein Zusammenhang zwischen der Anzahl Abstimmungen, an denen die Befragten normalerweise teilnehmen, und der Zustimmung zur zweiten Aussage (Gamma -0.12^*). Dabei heissen Personen, die häufig abstimmen gehen, die Aussage jedoch eher gut, sind also der Verkehrspolitik gegenüber eher kritisch eingestellt.

Bei der ersten Aussage zur schweizerischen Verkehrspolitik findet sich demgegenüber kein Unterschied.

Die Hypothese muss aufgrund der vorliegenden Daten verworfen werden. Anzunehmen ist, dass andere Faktoren (sozioökonomische Ausprägungen, politische Orientierung etc.) eine bedeutend grössere Rolle spielen.

Hypothese 8

Haushalte mit Kindern haben ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis.

Diese Hypothese kann damit begründet werden, dass das Unfallrisiko bei Kleinkindern besonders hoch ist.

Wiederum wurde die Bedeutung, die Unfälle und Sicherheitsrisiken als Verkehrsproblem haben, in Abhängigkeit von der Haushaltsgrosse berücksichtigt. Andererseits wurde die Wirksamkeit betrachtet, die den Massnahmen „Fahrverbote und Beschränkungen“ und „Besiedelte Gebiete umfahren“ in den verschiedenen Haushaltsgrossen-Kategorien zugemessen wird.

Resultat

Die Antworten unterschieden sich bei keiner der betrachteten Fragen zwischen den verschiedenen Haushaltsgrossen signifikant.

Die Hypothese kann damit nicht gestützt werden. Das Sicherheitsbedürfnis hängt demnach von anderen Faktoren ab, die offensichtlich bedeutender sind.

Hypothese 9

Junge sind in Bezug auf das Verkehrsverhalten freiheitsliebender als ältere Personen.

Die Einschätzung der Wirksamkeit der folgenden Massnahmen wurde unter Berücksichtigung der Altersunterschiede untersucht.

- Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen
- Fahrverbote und Beschränkungen
- Verschärfung von technischen Vorschriften

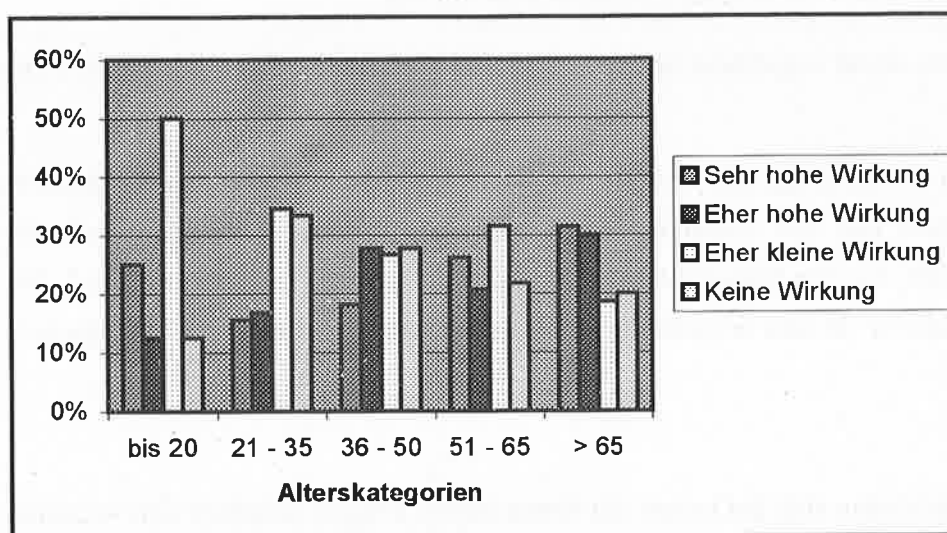
Gemäss unserer Hypothese bevorzugen die jüngeren Befragten die erste Massnahme, während die anderen beiden als weniger wirkungsvoll betrachtet werden.

Resultat

Bei den „Fahrverboten und Beschränkungen“ und der „Verschärfung von technischen Vorschriften“ fanden sich keine altersabhängigen Unterschiede.

Tatsächlich halten jedoch die jüngeren „Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen“ zur Vermeidung der negativen Effekte des Verkehrs für weniger wirkungsvoll (Gamma $-.16^{**}$) als die älteren Befragten.

Abbildung 17: Einschätzung der Wirksamkeit von "Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen" aufgeteilt nach Alterskategorien



Die Hypothese kann nicht gestützt werden. Gemäss einer der drei betrachteten Fragen muss sie sogar verworfen werden.

Hypothese 10

Haushalte mit Kindern sind eher gegen Preiserhöhungen (da die finanzielle Belastung ohnehin schon relativ gross ist).

Es wurden Akzeptanzunterschiede zwischen verschiedenen Haushaltsgrössen der folgenden Preissmassnahmen untersucht:

- Spürbare Erhöhung des Benzinpreises
- Höhere Parkgebühren für öffentliche und private Parkplätze
- Leistungsabhängige kantonale Motorfahrzeugsteuern

Resultat

Es konnten keine signifikanten Unterschiede in der Beurteilung dieser Preissmassnahmen zwischen den verschiedenen Haushaltsgrössen gefunden werden.

Die Hypothese kann nicht gestützt werden. Auch hier spielen andere Faktoren (z.B. Alter, Einkommen) eine bedeutendere Rolle.

9.3 Multiple Regressionen

Neben der Thesenauswertung wurden auch die Antworten auf jede Frage mittels einer multiplen linearen Regression zu erklären versucht. Im Anhang 5 sind die signifikant erklärenden Einflussgrössen zu den jeweiligen Fragen aufgelistet. Es wurden dabei nur ordinale oder quantitative Einflussgrössen berücksichtigt.

Bei 20 der 36 betrachteten Fragen konnten solche Einflussgrössen gefunden werden. Die Identifikation erfolgte dabei nach der Grösse der t-Statistik der Einflussgrösse, die bei der (je nachdem multiplen) linearen Regression grösser als 2.0 sein musste.

Es zeigt sich, dass immer wieder ganz verschiedene Einflussgrössen und -kombinationen die Antworten auf verschiedenen Fragen zu erklären vermögen. Es lässt sich auch für einzelne Frageblöcke keine speziell erklärende Grösse finden. Interessant kann die Auflistung dennoch zur Analyse von einzelnen Fragen sein. Weiterführende Überlegungen auf der Basis der vorliegenden Befragungsergebnisse finden sich im Synthesekapitel.

9.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend können die folgenden wichtigsten Punkte festgehalten werden werden:

- Das Problembewusstsein bei den Befragten ist insbesondere bezüglich Umweltbelastung und Unfälle nach wie vor relativ hoch.
- Preisliche Massnahmen zur Lösung dieser Probleme stossen lediglich dann auf Akzeptanz, wenn sie mit investiven Massnahmen verbunden werden. Insbesondere eine kompensierende Rückverteilung ist äusserst wichtig.
- Auf unterschiedliche regionale Präferenzen muss beim Einsatz verkehrspolitischer Instrumente auch in Zukunft Rücksicht genommen werden.
- Ein Grossteil der Befragten ist mit den verkehrspolitischen Errungenschaften zufrieden. Obwohl die Probleme als nicht gelöst betrachtet werden, fehlt die notwendige Akzeptanz für weitergehende konkrete Massnahmen.
- Auf geringe Akzeptanz stossen effiziente Massnahmen bei jenen Bevölkerungsgruppen, die davon negativ betroffen sein könnten. Darunter sind insbesondere Massnahmen, die die Einschränkung der Mobilität zum Ziel haben, zu nennen.
- Zwar wird der Lenkungseffekt von preislichen Massnahmen grundsätzlich akzeptiert, es wird ihm jedoch keine grosse Bedeutung zugemessen.

III. AKZEPTANZ IM VOLLZUG

Vollzug ist der Prozess der Umsetzung politischer Programme. Vollzug spielt sich nicht linear in vorgegebenen Strukturen ab, sondern wird durch eine Vielzahl von Akteuren und ihren Werten, Zielen und Interessen bestimmt und ist somit als sozialer Prozess zu verstehen (Linder 1987; Kissling-Näf/Wälti 1999). Die Akteure machen im Vollzug von ihren Machtmöglichkeiten Gebrauch. Es kommt zu informellen Verhandlungsprozessen im "Schatten des Staates" (Scharpf 1993) und damit zu Vollzugskompromissen. Die Outcomes von Gesetzesprogrammen sind aus diesem Grund nicht nur schwer voraussehbar, sondern auch für jeden Fall wieder verschieden. *In diesem Kapitel werden deshalb konkrete verkehrspolitische Vorschläge aus dem NFP 41 zwecks einer fallweisen Abschätzung ihrer Vollzugschancen untersucht.* Als Vorgehensweise wird eine Evaluationssynthese bestehender Forschungsergebnisse und basierend darauf die prospektive Evaluation gewählt.

Konkret wird im folgenden Abschnitt 10 der Frage nachgegangen, welche Faktoren in der bestehenden Forschung zur Umsetzung verkehrspolitischer Instrumente, Projekte oder Programme zusammenfassend als erfolgsrelevant identifiziert werden können. Dabei folgt die theoretische Herleitung der Prädiktoren den in der Einleitung vorgestellten Politikdimensionen *Polity*, *Policy* und *Politics*. Ziel ist die Erarbeitung der Faktoren erfolgreicher Umsetzungen im Verkehrsbereich. In Abschnitt 11 wird aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse eine prospektive Evaluation ausgewählter Vorschläge aus dem NFP41 durchgeführt.

10 Evaluationssynthese zum Vollzug raumwirksamer Politiken in der Schweiz

Mittels einer Evaluationssynthese der bestehenden Vollzugsforschung im Verkehrsbereich soll im Folgenden die Grundlage für die prospektive Evaluation ausgewählter Vorschläge in Abschnitt 11 erarbeitet werden. Der Abschnitt ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt wird auf die Methode der Evaluationssynthese eingegangen sowie das Untersuchungsdesign vorgestellt (10.1). Daran anschliessend wird das zu prüfende Wirkungsmodell auf der Basis der Theorie erarbeitet (10.2). Die folgende Präsentation der empirischen Arbeit beinhaltet sowohl die Deskription der Resultate als auch den Hypothesentest (10.3), der zur Darstellung dreier Wirkungsstufen raumwirksamer Politik führt (10.3.5). Abschliessend werden erste Hinweise für den erfolgreichen Vollzug einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz geliefert (10.4).

10.1 Die Evaluationssynthese als evaluative Methode

Unter einer Evaluationssynthese wird generell die **Sekundärauswertung aggregierter Evaluationsergebnisse** verstanden. Während Metaanalysen die quantitative Aufarbeitung bestehender Wirkungsstudien bezeichnen, deren Ergebnisse in numerischer Form vorliegen, beziehen sich Evaluationssynthesen primär auf die qualitative Würdigung der Daten (Knoepfel et al. 1997: 116f.).³⁶ Die Idee hinter einer solchen Vorgehensweise ist, dass für die Neugestaltung oder Änderung einer Massnahme eine zusammenfassende Evaluation der Wirksamkeit bisheriger Massnahmen Hinweise über Wirkungsverläufe geben kann. Auswertungen bestehender Evaluationen können Resultate und Erfahrungen aufarbeiten, die in verwandten Gebieten mit dem in Aussicht gestellten Instrumentarium gemacht wurden, und so "vorprogrammierte Vollzugsdefizite" (Knoepfel/Weidner 1982: 92) abwenden. Zusätzlich lassen sich bei einer Aggregation der Ergebnisse mehrerer Evaluationen "methodische Schwächen der einzelnen Studien eliminieren und Ergebnisse von grösserer Glaubwürdigkeit erzielen. Insbesondere lassen sich damit die Fehlerquellen, die aufgrund einer mangelnden Stichprobengrösse der einzelnen Studien entstehen, zum Teil vermindern" (Knoepfel et al.

³⁶ Um der aktuell geltenden Begrifflichkeit gerecht zu werden, muss hier der Begriff der Metaevaluation terminologisch abgegrenzt werden: Unter einer Metaevaluation wird die kritische Bewertung von Evaluationsprozessen und der Qualität ihrer Ergebnisse verstanden (vgl. Widmer 1996). "Metaevaluationen geben Informationen über die methodische Qualität von Evaluationen und können als Instrument der Qualitätssicherung gesehen werden" (Knoepfel et al. 1997: 116). Dagegen bezeichnen die Begriffe Metaanalyse und Evaluationssynthese die quantitative bzw. qualitative Zweitauswertung bestehender Evaluationsergebnisse. Die etymologische Ausdifferenzierung ist allerdings noch eher

1997: 117). Wie Knoepfel et al. (1997: 118) festhalten, liegt der Vorteil von Evaluationssynthesen im Gegensatz zu Metaanalysen darin, dass sie erstens "vergleichsweise geringe Anforderungen an das empirische Material" stellen, und sie sich zweitens "prospektiv zur Beurteilung bestimmter politikrelevanter Vorschläge" eignen. Evaluationssynthesen wurden in der Schweiz beispielsweise von Zimmermann und Kolly (1988), bezeichnenderweise zur gesamtstaatlichen Einschätzung von Evaluationen auf Stufe Bund, oder von Balthasar et al. (1995) zum Vollzug von Bundespolitiken durch die Kantone durchgeführt.

Die hier angestrebte quantitative Auseinandersetzung mit zum überwiegenden Teil qualitativen Einzelfallanalysen bedeutet die Zusammenführung zweier Forschungsparadigmen und damit verbunden zweier Untersuchungsdesigns. Das empirisch-analytische Paradigma geht von einer rationalistischen Sicht der sozialen Welt aus. Zwischen einzeln ausscheidbaren Elementen bestehen kausale Zusammenhänge, die sich in testbare Hypothesen überführen lassen. Nicht falsifizierte Hypothesen werden zu Theoriegebäuden zusammengesetzt, aus denen wiederum neue Fragen und Hypothesen deduziert werden können. Dagegen geht das interpretativ-hermeneutische Paradigma davon aus, dass die soziale Welt nur in ihrer Ganzheit erfassbar ist. Dazu ist aber ein verstehendes Vorgehen notwendig, was nicht objektiv, sondern nur subjektiv möglich ist. Erkenntnis ist somit nur über Interpretation möglich. Jede neu gewonnene Information kann nach dieser Induktionslogik die jeweilige Wirklichkeitsrekonstruktion verändern (Widmer und Binder 1997: 214f.).

Diesen zwei Forschungsparadigmen entsprechen zu einem gewissen Grade zwei Forschungsvorgehen, nämlich die variablenzentrierte und die fallzentrierte Vorgehensweise. Erstere interessiert sich für die grösstmögliche Anzahl einzeln ausscheidbarer Teilerscheinungen der sozialen Welt, die mittels Variablen erfasst werden. Um die vermuteten Zusammenhänge überprüfen zu können, wird auf statistische Verfahren zurückgegriffen. Die Axiome der Statistik wiederum machen den Einbezug einer möglichst grossen Anzahl von Untersuchungseinheiten notwendig. Dagegen legt die ganzheitliche Sicht von sozialer Welt eine vertiefte Untersuchung eines Einzelfalls nahe, anhand dessen die Gesamtzusammenhänge sichtbar gemacht werden können. Dem entspricht das qualitative Fallstudiendesign (Varone 1998: 123-128). Die Benutzung von Sekundärdaten aus Einzelfallstudien für eine quantitative Erhebung verbindet die beiden Methoden. Wie Widmer und Binder (1997: 216) darlegen, ist eine solche Kombination in praxisorientierten Forschungen je nach Fragestellung durchaus sinnvoll.

Im Folgenden wird zunächst dem empirisch-analytischen Paradigma folgend ein Wirkungsmodell aus der Theorie abgeleitet (Abschnitt 10.2). Daran anschliessend wird die eigentliche Evaluationssynthese gemäss Knoepfel et al. (1997: 117f.) vorgenommen, die in eine Synthese

jüngeren Datums. So betitelten Balthasar et al. (1995) ihre Evaluationssynthese noch Mitte der neunziger Jahre dem damaligen Begriffsverständnis entsprechend als Metaevaluation.

quantitativ hergeleiteter qualitativer Aussagen mündet (Abschnitt 10.3). In Abschnitt 10.3.5 werden drei Wirkungsstufen erfolgsrelevanter Vollzugsfaktoren unterbreitet und in Abschnitt 10.4 in ein Zwischenfazit überführt.

10.2 Das Wirkungsmodell

10.2.1 Der theoretische Hintergrund

Der Vollzug wurde mit der Abkehr von der Planungsideologie in den späten sechziger Jahren zum Forschungsgegenstand der schweizerischen Politikwissenschaft. Eigenschaften schweizerischer Vollzugsprozesse sind generell eine grosse Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, eine geringe Vorausssehbarkeit und eine hohe Bedeutung des politischen Vollzugswillens (Bussmann et al. 1997, Linder 1987). Die Vollzugsforschung befasst sich gleichermaßen mit dem Inhalt politischer Programme, deren Wirkungen sowie den Gründen und Voraussetzungen für ein Vollzugsergebnis. Die schweizerische Politikforschung teilt sich dabei in zwei Phasen. Während bis in die achtziger Jahre primär der Vollzugsprozess untersucht wurde, stehen in den neunziger Jahren vor allem die Ergebnisse dieser Prozesse im Zentrum des Interesses. Bezüglich der Prozesse lassen sich drei Vollzugsmuster unterscheiden: der föderale, der parastaatliche und der Vollzug in Netzwerken (Kissling-Näf/Wälti 1999: 654ff.). Die Wirkungsforschung andererseits stellt nicht nur eine hohe Varianz der Vollzugsleistungen fest, sondern ist auch besonders an der Herausarbeitung von Wirkungszusammenhängen zwischen Ergebnis und erklärenden Faktoren interessiert.

Das erste und verbreitetste Vollzugsmuster in der Schweiz ist der Vollzugsföderalismus (Vatter 1999b: 95-97). Während in vielen Sachgebieten die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, wird der Vollzug von Bundespolitik weitgehend den Kantonen anvertraut. Dies bietet für den Bund den Vorteil der Entlastung, für die Kantone die Möglichkeit autonomer Programmgestaltung und milieugerechter Umsetzung (Linder 1987: 225). Zwar unterstehen die Kantone bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben der Bundesaufsicht, doch sind Vollzugskontrollen im stark föderalistischen System aufgrund der Notwendigkeit von langfristiger Kooperation enge Grenzen gesetzt und auch politisch schwer durchsetzbar, weshalb der Bund kooperative gegenüber konfliktuellen Strategien vorzieht und von seinen Interventionsmöglichkeiten kaum Gebrauch macht (Kissling, Näf und Knoepfel 1992).

Den Vollzugsföderalismus, der in erster Linie das Zusammenwirken von programmierenden und implementierenden Verwaltungsapparaten beinhaltet, zeichnet aus, dass die Kantone über das Instrument der Ausführungsgesetzgebung berechtigt sind, die politischen Programme des Bundesgesetzgebers anzupassen. Die Eigenständigkeit und Verschiedenartigkeit

föderativer Aufgabenerfüllung ist dabei vom Bundesgesetzgeber auch vorgesehen. Die Kantone sind deshalb bei der Umsetzung von Bundespolitik nicht nur Vollzugs- sondern auch Programminstanzen (Linder 1987: 224). Allgemein zeigen die Ausprägungen des heutigen Vollzugsföderalismus zwar hohe integrative Wirkungen, gleichzeitig lassen sie in der Regel nur inkrementalistische Anpassungen an neue Gegebenheiten zu und tragen damit zu Innovations- und Entscheidungsschwächen des föderalen Politiksystems bei (Vatter 1999b). Die Innovationsfähigkeit im Vollzugsföderalismus ist allerdings nicht grundsätzlich tief, sondern hängt stark von den jeweiligen politischen Konflikt- und Konsenskonstellationen auf den verschiedenen Staatsebenen ab (Linder 1987: 225).

Ähnlich wie der föderale funktioniert der parastaatliche Vollzug. Der Unterschied besteht in der Form der Vollzugsdelegierten, die hier parastaatlich oder privat sind. Die traditionell starke Stellung der Verbände in der Schweiz führte schon früh zu einer engen Einbindung organisierter Interessen in die politische Entscheidungsfindung (vgl. das 1947 mit den Wirtschaftsartikeln in der Verfassung verankerte Vernehmlassungsverfahren). Darin eingeschlossen war mehr und mehr auch die Normsetzung im Vollzug. Auf institutioneller Seite macht der Einbezug 'referendumsfähiger Gruppen' in den Politikvollzug Sinn, da diese ähnlich den Kantonen ihre Bereitschaft zu staatlicher Kontrolle gegen Vollzugskompetenzen tauschen (Neidhart 1970). Die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzverteilung in diesen neokorporatistischen Arrangements sowie die Steuerungsinstrumente sind jedoch sehr unterschiedlich. Eine gewisse Innovationsarmut und damit die Grenzen des parastaatlichen Vollzugs ergeben sich dadurch, dass die vollziehenden Verbände es oft vorziehen, auf die Gesetzgebung einzuwirken, anstatt neue Wege in der Umsetzung zu suchen (Linder 1987: 133ff).

Der Vollzug in Netzwerken (subsidiäres Staatshandeln) ist jene sich immer noch entwickelnde Form, bei der sich der Staat zum Lieferanten von Anreizen ("l'Etat incitateur", Bütschi/Cattacin 1994; vgl. auch Kissling-Näf/Cattacin 1997) reduziert und die Politikumsetzung subsidiär einem (im Unterschied zum parastaatlichen Vollzug) pluralistischen Netzwerk überantwortet, das sich projektspezifisch und problemorientiert um eine Aufgabe bildet. Beobachtbar ist diese neue Form dort, wo der Bund nur noch Hilfe zur Selbststeuerung leistet, in der Gesundheitspolitik (v.a. Drogenpolitik, Aidsprävention) oder der Umweltpolitik (Kissling-Näf 1997). Das neue Vollzugsmuster kann als eine Antwort auf den wachsenden Steuerungsbedarf und die ungenügende staatliche Steuerungskapazität verstanden werden. Die Auseinandersetzung mit Vollzugsfragen in Netzwerkstrukturen kann ausserdem die Legitimationsgrundlage verbessern, Konfliktpotentiale abbauen und die Akzeptanz einmal getroffener Entscheide stabilisieren. Da der Steuerungsmodus in Netzwerken aber gleichzeitig komplexer wird und mehr Zeit in Anspruch nimmt, wirkt sich der Staat als "Schatten der Hierarchie" (Scharpf 1993) weiter positiv auf die notwendige Konsensfindung aus (Kissling-Näf 1997).

Wie Kissling-Näf und Wälti (1999: 661) festhalten, verschob sich der Schwerpunkt der schweizerischen Vollzugsforschung "mit der Forderung nach Deregulierung und der Finanzknappheit der öffentlichen Hand (...) zunehmend auf Effizienz- und Wirksamkeitsaspekte des staatlichen Handelns." Mit der Verlagerung von der Prozess- hin zur Performanzorientierung der Vollzugsforschung wurde auch die definitorische Klärung des Untersuchungsgegenstands virulent. Knoepfel und Bussmann (1997: 62f.) definieren den Begriff der öffentlichen Politik wie folgt: "Unter einer öffentlichen Politik (*public policy*; *politique publique*) verstehen wir ein Ensemble kohärenter und zielgerichteter Handlungen und Entscheidungen unterschiedlicher Rechtsqualität, die dazu berufene staatliche, verbandliche oder private Personen im Hinblick auf die Lösung eines gesellschaftlichen Problems vornehmen bzw. treffen. Das Ensemble besteht aus einem mehr oder minder konkreten Policy-Design (...), das rechtliche Grundlagen für die Ziele, die Interventionsinstrumente und die institutionellen, organisatorischen, finanziellen und instrumentellen Merkmale der administrativen und/oder gesellschaftlichen Politikumsetzung bereitstellt. Das Ensemble beinhaltet ausserdem Entscheidungen zur konkreten Organisation und zu den Ressourcen des Politikumsetzungsprozesses (Behördenarrangements, *arrangements politico-administratif*) sowie andere Zwischenoutputs und Endoutputs. Als Zwischenoutputs gelten namentlich die erwähnten Entscheidungen über das Policy-Design (...) und das Behördenarrangement; daneben finden sich auch Entscheidungen über Umsetzungspläne. Als Endoutputs sind all jene Handlungen aufzufassen, die ein direktes rechtliches oder faktisches Verhältnis zwischen den Politikadressaten, den weiteren Politikbetroffenen und der zuständigen Vollzugsinstanz schaffen. Die Politikadressaten werden in der Regel im Policy-Design definiert. Es ist diejenige Gruppe von Akteuren, deren Verhalten die öffentliche Politik als relevant für die Lösung des angegangenen Problems ansieht. Deshalb nimmt sich die Politik vor, dieses Adressatenverhalten durch geeignete Massnahmen zu verändern oder zu stabilisieren. (...) Als Politikbetroffene ist jene Gruppe von Personen anzusehen, die in direkter oder indirekter Weise positiv oder negativ vom Versuch betroffen ist, das angegangene gesellschaftliche Problem im Rahmen einer öffentlichen Politik in bestimmter Weise zu lösen."

Die in dieser Definition implizierte Vielfalt und Komplexität der zu berücksichtigenden Zusammenhänge stellt hohe Anforderungen an die Politikevaluation. Es drängt sich daher oft eine Begrenzung der Evaluation auf spezifische Teilgegenstände oder Wirkungsaspekte öffentlicher Politiken auf. Dies beinhaltet allerdings die Gefahr einer nicht-ausreichenden Ermittlung des Massnahmenkontexts oder einer Nichtberücksichtigung von Querbeziehungen im Rahmen des Wirkungsgefüges. Knoepfel und Bussmann (1997: 68) halten fest: "Nur wenn das zu evaluierende Objekt und die Beteiligten ausreichend identifiziert und in ihrem Kontext dargestellt werden, sind die Voraussetzungen gegeben, dass auch die richtigen Schlüsse gezogen werden können." Zu diesem Zweck schlagen die Autoren eine an der Praxis der Politikgenerierung und -umsetzung orientierte Aufgliederung von Evaluationsgegenständen vor

(Abbildung 18), worin sie acht teilweise parallel ablaufende Stufen (Pfeile) unterscheiden, die jeweils zu bestimmten Zwischenergebnissen führen (Kasten).

Abbildung 18: Acht Stufen der Politikgenerierung und -umsetzung (Knoepfel/Bussmann 1997: 70)

Evaluationsgegenstand	Evaluationskriterien
Politikkonzept	empirische Konsistenz und logische Kohärenz des Wirkungsmodells
↓ Programmformulierung	
Policy Design	Kohärenz von Verwaltungsprogrammen
↓ Aufbau einer (kantonalen bzw. kommunalen)	
↓ Vollzugsstruktur	
Behördenarrangement für die Politikumsetzung	Eignung der Vollzugsorganisation
↓ Festlegung strategischer Aktionspläne für den	
↓ Vollzug	
Aktionspläne für den Vollzug	Adäquanz der Planung
↓ (mehr oder weniger partizipatorische)	
↓ Outputformulierung	
Outputs	Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Outputproduktion
↓ Entscheidungen der Politikadressaten, ihr Verhalten	
↓ entsprechend den Outputs zu ändern	
Impacts	Effektivität
↓ Reale Wirkung der Verhaltensänderung der	
↓ Politikadressaten auf die Konstitution des zu	
↓ lösenden gesellschaftlichen Problems	
Outcomes	Wirksamkeit und wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit
↓ Politikevaluation im engeren Sinne	
Ergebnisse der Politikevaluation	Qualität der Evaluation
↓ Feedbacks (auf jeder Stufe) zum Politikkonzept	

Fett hervor gehoben sind die Politikergebnisse, die im folgenden Abschnitt als abhängige Variablen hergeleitet werden.

Das im Folgenden herzuleitende Wirkungsmodell für die Evaluationssynthese basiert in seinen Grundzüge auf diesem achtstufigen Modell der Politikgenerierung und -umsetzung. In einem ersten Teil werden als abhängige Variablen die drei Performanzkategorien Output, Impact und Outcome konzeptualisiert. Daran anschliessend werden die Prädiktorvariablen einzeln hergeleitet und entsprechende Hypothesen erarbeitet.

10.2.2 Herleitung der abhängigen Variablen

Die im Folgenden eingenommene Perspektive ist kausalerorientiert, d.h. sie geht davon aus, dass einzeln ausscheidbare Beobachtungen durch ebenfalls benennbare Wirkungsfaktoren beeinflusst werden. In dieser Sichtweise macht es Sinn, das Ergebnis von raumwirksamer Politik als abhängige Variable auszudifferenzieren. "Im Vordergrund des Interesses standen ursprünglich summative, an den Programmzielen orientierte Wirksamkeitsanalysen. In der aktuellen Forschungspraxis sind formative, an Zwischenergebnissen und Nebenwirkungen interessierte Analysen, die sich auch mit der Wirtschaftlichkeit auseinandersetzen, ebenso häufig" (Klöti 1997: 48). Für die folgende Evaluationssynthese wird die aufsteigende Gliederung in die **Performanzkategorien Output, Impact und Outcome**, wie sie in Bussmann et al. (1997) für die Schweizer Evaluationsforschung etabliert worden ist, übernommen.³⁷

10.2.2.1 Outputperformanz

Unter Outputs wird die **Gesamtheit der Endprodukte einer öffentlichen Politik** verstanden wie Verfügungen, Geldleistungen, direkte Dienstleistungen staatlicher Behörden oder staatliche Beratungsaktivitäten. Outputs zeichnen sich dadurch aus, dass sie zwischen den Politikadressaten und der zuständigen staatlichen Vollzugsinstanz eine direkte Beziehung schaffen. Sie haben aber auch Auswirkungen auf Politikbetroffene. Das Verwaltungsverfahrenrecht sieht daher bestimmte Mitwirkungspflichten bzw. -rechte für Politikadressaten und zunehmend auch Politikbetroffene vor. Können nicht alle Politikadressaten rechtzeitig und gleichzeitig mit Outputs bedient bzw. bestraft werden, spricht man von zeitlich oder örtlich auftretenden Vollzugsdefiziten (Knoepfel/Bussmann 1997: 72f.). Vollzugsdefizite können damit in Form von zeitlicher Verzögerung, inhaltlicher Redimensionierung der geplanten Endprodukte oder Reduktion der angestrebten Politikadressatenreichweite auftreten. Diese drei Defizite werden deshalb gesondert gemessen und als Indikatoren für die Outputperformanz gehandhabt. Konkret werden die auszuwertenden Vollzugsstudien auf die Frage hin betrachtet, ob das Endprodukt der raumwirksamen Politik erstens *später* als im entsprechenden Aktionsplan vorgesehen zustande kommt, ob es zweitens *nur teilweise*, also mit inhaltlichen Abstrichen gegenüber dem Aktionsplan produziert werden kann, und ob drittens die Gesamtheit der Politikadressaten verändert wurde, also eine Reduktion der an-

³⁷ Dabei muss auf die teilweise abweichende Verwendung derselben Terminologie im englischen Sprachraum hingewiesen werden, um allfällige Verwirrungen zu vermeiden. In der angelsächsischen und mithin in der internationalen Evaluationsforschung werden die Begriffe *Impact* und *Outcome* gerade umgekehrt verwendet. *Outcome* bezeichnet dort die bei den direkten Politikadressaten eingetretenen Verhaltensänderungen, während der Begriff *Impact* die weitergehenden Wirkungen meint (vgl. etwa Patton 1997: 193f.). Wie erwähnt wird im Folgenden die schweizerische Terminologie angewandt.

gestrebten Reichweite des Endprodukts zu konstatieren ist. Treten weder ein zeitliches noch ein inhaltliches noch bezüglich der Reichweite Vollzugsdefizite auf, so wird von einer erfolgreichen Outputperformanz ausgegangen.

Die Outputperformanz wird für die folgende Untersuchung wie folgt gemessen:

operative Zielerreichung (Output)	Ausprägungen
3 – Erfolg 2 - mittlere Outputperformanz 1 - schwache Outputperformanz 0 - Misserfolg	<u>Kriterium</u> : Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Outputproduktion <u>Operationalisierung</u> : Indexvariable 0-3 (Verzögerung + Redimensionierung + Zielgruppenerreichung). Es wird die Einschätzung der ausgewerteten Fallstudie übernommen. ³⁸
Verzögerung	0 - ja 1 - nein
Redimensionierung	0 - ja 1 - nein
Reduktion der angestrebten Reichweite (Zielgruppenerreichung)	0 - ja 1 - nein

10.2.2.2 Impactperformanz

Unter Impacts wird die **Gesamtheit der bei den Politikadressaten eintretenden beabsichtigten oder nicht-beabsichtigten Verhaltensänderungen** verstanden, die unmittelbar auf Verwaltungsprogramme bzw. diese konkretisierende Outputs zurückzuführen sind. Nach dem Rechtsstaatsprinzip müssen die Politikadressaten grundsätzlich bereits im Verwaltungsprogramm aufgeführt werden. Entsprechen Zahl und Ausmass der feststellbaren Verhaltensänderungen nicht den Erwartungen bzw. den formulierten Sollwerten, spricht man von einer mangelhaften Effektivität öffentlicher Politik (Knoepfel/Bussmann 1997: 73). Im Falle von Effektivität wird hier von Erfolg gesprochen. Konstatiert die ausgewertete Fallstudie nur ein teilweises Eintreten der beabsichtigten Verhaltensänderungen bei den Politikadressaten, wird dies als Teilerfolg eingestuft. Treten nur nicht-beabsichtigte, aber positiv bewertete Verhaltensänderungen auf, so wird die Effektivität als 'anderer Erfolg' beschrieben. Hat die Staatstätigkeit überhaupt keinen oder einen negativen Effekt, so gilt dies als Misserfolg.

³⁸ Zur Untersuchungsgesamtheit aller ausgewerteten Fallstudien vgl. Abschnitt 10.3.

Die Impactperformanz wird somit wie folgt gemessen:

Effektivität der Staatstätigkeit (Impact)	
3 – Erfolg 2 – Teilerfolg 1 - 'anderer' Erfolg 0 - Misserfolg	<i>Kriterium:</i> Effektivität <i>Operationalisierung:</i> intendierte, teilweise intendierte oder nicht intendierte, erwünschte oder unerwünschte Verhaltensänderung. Es wird die Einschätzung der ausgewerteten Fallstudie übernommen.

10.2.2.3 Outcomeperformanz

Unter Outcomes wird schliesslich die **Gesamtheit der intendierten oder nicht intendierten Auswirkungen** der erzielten Verhaltensänderungen der Politikadressaten auf das zu lösende Problem der betreffenden Politik verstanden. Wo diese Outcomes in einer positiven und dem Politikziel entsprechenden Auswirkung auf das Problem bestehen, spricht man von einer wirksamen Politik. Diese ist effizient, wenn der Verwaltungsaufwand relativ niedrig ist. Unwirksam nennt man jene Politiken, die gegebenenfalls eine Menge Outputs, eventuell sogar beachtliche Impacts, aber unerwartet wenig Outcomes haben (Knoepfel/Bussmann 1997: 73). Im Falle konstatierter Wirksamkeit wird wiederum von Erfolg gesprochen. Ist die Staatstätigkeit nur teilweise wirksam, gilt sie als Teilerfolg. Sind lediglich nicht intendierte, aber positive Auswirkungen der erzielten Verhaltensänderungen zu beobachten, bezeichnen wir dies als 'anderen Erfolg'. Ist die Intervention unwirksam, sprechen wir von Misserfolg.

Die Outcomeperformanz wird wie folgt gemessen:

Wirksamkeit der Staatstätigkeit (Outcome)	
3 – Erfolg 2 – Teilerfolg 1 - 'anderer' Erfolg 0 - Misserfolg	<i>Kriterium:</i> Wirksamkeit <i>Operationalisierung:</i> Grad der Erreichung ausformulierter Zielsetzungen, Einsetzen der angestrebten Auswirkungen der Verhaltensänderung. Es wird die Einschätzung der ausgewerteten Fallstudie übernommen.

10.2.3 Herleitung der unabhängigen Variablen und Hypothesenbildung

Wie bereits erwähnt, kennt die Vollzugsforschung eine bemerkenswerte Varianz der Ergebnisse öffentlicher Politiken. Die Erklärungsansätze hierfür berufen sich auf verschiedene Arten von Wirkungsfaktoren, wobei sich **drei generelle Dimensionen** ausmachen lassen. Zum Einen lassen sich auf einer **Polity-Ebene** verschiedene Arten der Vollzugsorganisation beschreiben. Zweitens können im **Bereich der Policy** die verschiedenen Vollzugsprogramme unterschieden werden. Drittens spielen die Akteure selber in Form unterschiedlicher Konfliktkonstellationen (**Politics**) eine zentrale Rolle im Vollzug. Die Herleitung der erklärenden Variablen folgt damit ausgehend von den Politikergebnissen Outcome, Impact und Output in umgekehrter Reihenfolge dem Policy Cycle-Modell von Knoepfel und Buss-

mann (1997: 70) in Abbildung 18. Zuerst werden Vollzugsorganisation und Behördenarrangements erhoben (10.2.3.1), dann Policy Design und Politikkonzept (10.2.3.2) und schliesslich als exogene Faktoren des Policy Cycle die Konfliktkonstellationen in Planung und Umsetzung (10.2.3.3).

10.2.3.1 Vollzugsorganisation und Behördenarrangement (Polity)

Die Vollzugsorganisation teilt sich nicht nur in die drei erwähnten Muster des föderalen, parastaatlichen und subsidiären Vollzugs, sondern ebenso und teils entsprechend in verschiedene Verwaltungsarrangements. So ist die Frage nach dem Aufbau von kantonalen und kommunalen Vollzugsstrukturen beim föderalen Vollzug besonders virulent. Unter Behördenarrangements verstehen Knoepfel und Bussmann (1997: 72) die Gesamtheit der politisch-administrativen Entscheidungen über die administrative Umsetzungsstruktur einer Politik. Darunter fallen Entscheidungen zur Kompetenzordnung, zum Aufbau neuer bzw. zur Zuordnung der neuen Politik zu bestehenden Verwaltungszweigen oder zu den Ressourcen der zuständigen Behörden. Aufgrund der hohen Varianz der kantonalen und kommunalen Verwaltungsstrukturen kommen Zusammenhänge zwischen Verwaltungsstruktur und Vollzugsresultaten in der Schweiz relativ deutlich zum Ausdruck. So stellt Vatter (1994b: 351) folgende These für den Bereich der raumrelevanten Politiken auf: "Der ausgeprägte Vollzugsföderalismus in der Raumplanung überfordert die bestehenden Milizstrukturen der Gemeinden. Kurzfristig muss die Suche nach innovativeren Formen des Milizsystems, längerfristig die Übertragung politischer Kompetenzen an die Regionen und Agglomerationen als die eigentlich relevanten und zu planenden Lebensräume angestrebt werden." Administrative Funktionsmängel können ebenfalls durch die Vollzugsdelegation an parastaatliche oder gesellschaftliche Akteure behoben werden. Während ersteres Muster generell zu schnelleren und uniformeren Vollzugsergebnissen führt, hat es sich doch als wenig lernfähig gegenüber Veränderungen des politischen Umfeldes erwiesen. Der Vollzug in Netzwerken wiederum hängt stark von der gewählten Form der Interaktion und schliesslich auch von der Stellung der Zielgruppe ab (Kissling-Näf/Wälti 1999). Die Hypothese zur Vollzugsorganisation lautet entsprechend:

Hypothese 1 (Vollzugsorganisation)

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist desto erfolgreicher, (1.1) je höher die föderale Stufe liegt, auf der er stattfindet, und (1.2) je unitaristischer er angelegt ist.

Die erste Polity-Dimension wird wie folgt operationalisiert:

A. Behördenarrangement (Polity)	
A1. Föderale Stufe der Umsetzung	A11. Bund (0-1) A12. Kanton (0-1) A13. kommunale Ebene (0-1)
A2. Art des Vollzugs	4 - zentralstaatlich 3 - föderalistisch 2 - subsidiär (Netzwerke) 1 - privat/dereguliert

Die zentralen Ausprägungen der Behördenarrangements können in Anlehnung an die amerikanische Verwaltungswissenschaft mit den zwei Idealtypen der Progressive Reformers (neoprogressives Modell) und des Public Choice zusammengefasst werden: "(...) public choice theory is now more broadly comprised of a whole family of schools or paradigms addressing issues of local government service provision and production and include, by varying accounts and usages, the new public management, the privatization movement, and, to a lesser degree, even the new institutionalism. (...) More to the point for present purposes, they all - with a possible and partial exception of the new institutionalism (...) - typically stand in opposition to the progressive reform institutions of direct public service production by centralized and professionalized bureaucracies within metropolitan governments by virtue of their varied dependance on theories of nonmarket failure and quasimarket production (...)" (Lowery 1999: 49). Die entscheidenden Variablen sind damit genannt, nämlich die Grösse einer Verwaltung, ihre Ressourcen und der Zentralisierungs- und Hierarchisierungsgrad ihrer Organisation.

Eine effiziente und effektive Administration, die den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Politik als Synonym für Vollzugsperformanz auch wirklich entsprechen kann, benötigt aus neoprogressiver Sicht ein bestimmtes Mass an Expertenwissen, das nur durch eine starke Professionalisierung bereitgestellt werden kann (Gamal Sabet/Klingner 1993). Professionalität setzt ein gewisses Mass an Grösse voraus. Die Grösse wiederum unterstützt die Effizienz, da sie Parallelvorgängen, wie sie in fragmentierten Vollzugseinheiten geschehen, vorbeugt (sinkende Koordinationskosten und Skaleneffekte, vgl. schon Frey 1977). Denselben Zweck hat eine zentralisierte Organisation der Verwaltung. Eine hohe Autonomie der Verwaltung wirkt des weiteren der Neutralisierung des Expertenwissens durch politische Einflussnahme entgegen. So konnte Wolf (1993) in einer Evaluationssynthese als wichtigste Determinante für die Effektivität staatlicher Massnahmen die Autonomie der ausführenden Verwaltungsstellen identifizieren. Ihr entgegen stehen einerseits die klassische Hierarchie, andererseits neue Verwaltungsformen nach der Marktlogik wie das New Public Management. Kontrolle

soll deshalb primär durch die Exekutive und nur sekundär durch das Parlament ausgeübt werden. Die Hypothese zum Behördenarrangement lautet entsprechend:

Hypothese 2

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist desto erfolgreicher, (2.1) je grösser die betroffene Verwaltung ist, (2.2) je grösser ihre finanzielle Ressourcen sind, (2.3) je professioneller die betroffene Verwaltung ist, (2.4) je zentralisierter sie organisiert ist, (2.5) je autonomer sie ist, (2.6) je weniger sie durch politische Gremien kontrolliert wird und (2.7) je weniger staatliche Aufgaben sie auslagert.

Die zweite Polity-Dimension wird wie folgt erhoben:

A3. Grösse der betroffenen Verwaltung	1 – gross 0 – klein
personelle Ausstattung	
A4. Finanzielle Ressourcen der Verwaltung	1 – gross 0 – klein
A5. Professionalisierung der Verwaltung	1 – professionelle Verwaltung 0 – Milizverwaltung
A6. Organisation der Verwaltung (I)	1 – zentralisiert 0 – dezentral organisiert
A7. Organisation der Verwaltung (II)	3 – Hierarchie 2 – New Public Management 1 – autonome Verwaltungsstellen/flache Hierarchien
A8. Verwaltungskontrolle	1 – durch Legislative 2 – durch Exekutive 3 – ausgelagert 4 – Selbstkontrolle
A9. Aufgabenauslagerung?	0 – mind. einmal ja 1 – nein/nein/nein
Planung (ja/nein) Vollzug (ja/nein) Kontrolle (ja/nein)	

10.2.3.2 Policy Design und Politikkonzept

Ein zweiter zentraler Faktorenkomplex für ihren Erfolg ist die inhaltliche Ausgestaltung der Staatstätigkeit. Die Policy-Ebene lässt sich unterteilen in das Policy Design und das ihm vorgelagerte Politikkonzept. Das Policy Design steckt den juristischen und programmatischen

Rahmen für die Politikumsetzung ab, schreibt also die inhaltlichen Zielsetzungen, Instrumente und Verfahrensweisen vor.

Grundsätzlich lässt sich hier unterscheiden, ob es sich beim Gegenstand des untersuchten Vollzugsprozesses um ein Politikprogramm, um ein Projekt oder nur um ein einzelnes Instrument handelt. Während ein Politikprogramm die Bündelung mehrerer staatlicher Massnahmen im Hinblick auf die Realisierung bestimmter formulierter Ziele bezeichnet, ist ein Projekt weniger umfassend, sondern weist einen eng begrenzten zeitlichen, sachlichen und/oder örtlichen Rahmen auf (Knoepfel/Bussmann 1997: 67). Aufgrund der hohen horizontalen inhaltlichen Koordinationsanforderungen wird davon ausgegangen, dass der Vollzug einer Einzelmassnahme in Form eines Instruments erfolgreicher ist als jener eines Projekts, und jener eines Projektes erfolgreicher als der eines ganzen Programmes.

Hypothese 3

Der Vollzug einer raumwirksamen Einzelmassnahme in Form eines Instruments ist erfolgreicher als jener eines Projekts, und jener eines Projektes ist erfolgreicher als der eines ganzen Programmes.

Nicht notwendigerweise von der Art einer Staatstätigkeit hängt die finanzielle Ausstattung der Massnahme ab. Die Grösse des finanziellen Freiraums bei der Umsetzung wird hier als erfolgsrelevant angenommen. Nicht nur die Ressourcenausstattung aber kann ausschlaggebend für ein Politikergebnis sein, auch die Regelungsdichte kann eine Rolle spielen. Zu unterscheiden sind hier Rahmenprogramme mit viel Freiraum bei der Umsetzung und Programme mit hoher Regelungsdichte. Damit verbunden ist die Unterscheidung von konditionaler und finaler Steuerung. Knoepfel et al. (1997: 88) halten fest: "Sowohl rechtlich wie auch verwaltungswissenschaftlich bedeutsam ist ferner, dass im Rahmen der operativen Elemente auch Angaben dazu gemacht werden, unter welchen Bedingungen welche Massnahmen zum Einsatz gelangen können oder müssen. Die Rechtswissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von konditionalen Gesetzesbestimmungen, die in der Regel nach einem Wenn-dann-Schema aufgebaut sind (...). Im Rahmen der neueren Debatte zum New Public Management wird oft beklagt, dass öffentliche Politiken konditional über- und final untersteuert seien (...). In der Tat engen konditionale Programme den Spielraum der Verwaltung ein, sie sichern demgegenüber aber Vorhersehbarkeit und Rechtsstaatlichkeit (...)." Als Hypothese wird in Anlehnung an das Autonomiepostulat im Abschnitt zum Behördenarrangement formuliert:

Hypothese 4

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist desto erfolgreicher, (4.1) je niedriger die Regulationsdichte der Massnahme ist, d.h. (4.2) je eher sie final und (4.3) je weniger sie konditional steuert.

Bezüglich des eigentlichen Policy Designs, nämlich der Mittelwahl, können fünf Verbindlichkeitsstufen für die Politikadressaten unterschieden werden.

- Zum Ersten finden sich persuasive Instrumente, zu denen die generelle Informationstätigkeit, die zielgruppengerichtete PR-Aktivität als auch die konkrete Ausbildung zwecks Verhaltensänderung gehören. Sie alle zielen auf eine Verhaltenssteuerung durch Überzeugung, aber ohne Zwang. Als Beispiel zu nennen sind hier Aufklärungsmassnahmen zur Luftreinhaltung wie sie in verschiedenen Städten im Rahmen des Vollzugs der Luftreinhalteverordnung (LRV) durchgeführt wurden (vgl. z.B. Zimmermann et al. 1997).
- Zum Zweiten kann ein neues Politikergebnis durch Veränderungen des Verfahrensumfeldes angestrebt werden. Hierunter fallen Leistungsaufträge, Vereinbarungen, Änderungen von Submissionsverfahren sowie generell die Ausgliederung staatlicher Massnahmen. Die Verhaltensänderung wird durch eine Veränderung des Umfelds und der Bedingungen der Tätigkeit, die das Politikziel konstituiert, zu erreichen gesucht. Ein Beispiel für eine solche Massnahme ist die Bahnreform von 1996 und 1999, die den Schienenverkehr über zunehmenden Wettbewerb stärken will (Lundsgaard-Hansen et al. 1999).
- Drittens sind Infrastrukturmassnahmen dazu geeignet, Verhalten zu ändern. Dies gilt besonders in der Verkehrspolitik. Einerseits kann durch die Bereitstellung geeigneter Infrastruktur ein positiver Effekt angestrebt werden, wie z.B. bei der Einrichtung verbesserter Bahnverbindungen (vgl. Kaufmann 2000a, Sager 2000b). In diesem Fall wird von push-Faktoren gesprochen. Andererseits eignen sich Infrastrukturmassnahmen aber auch in vielfältiger Weise als Negativanreiz, wie die Beispiele von Strassenschwellen zwecks Verkehrsberuhigung in Wohnquartieren illustrieren (Marek 1995, Schenkel 1995). Die Massnahmen sind nicht zwingend, weisen aber eine gewisse physische Verbindlichkeit auf.
- Viertens können eigentliche Anreizinstrumente im engeren Sinn unterschieden werden. Auch hier ist zwischen positiven Anreizen durch Subventionen wie z. B. bei der ÖV-Verbilligung (z.B. Willi und Egli 1995) und negativen ökonomischen Anreizen durch Preisgestaltung oder Steuern wie Parkplatzbewirtschaftungen (z.B. Mäder 1993) zu unterscheiden. Zusätzlich gehört hierzu aber auch die an sich neutrale Massnahme eines neuen Preises für eine neue Leistung, die meist in Kombination mit anderen Instrumente ein-

tritt, z.B. die Preisgestaltung in einem Park-and-Ride. Die Verbindlichkeit wird bei Anreizinstrumenten ökonomisch hergestellt.

- Die höchste Verbindlichkeit weisen schliesslich regulative Steuerungsinstrumente aus, die entweder über polizeirechtliche Massnahmen, also Gebote und Verbote wie z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen (Knoepfel et al. 1994), oder aber technische Vorschriften wie z.B. Gewichtslimiten im Schwerverkehr (Maibach et al. 1999), Verhaltensänderungen erwirken wollen. Die Verbindlichkeit wird in diesen Fällen strafrechtlich hergestellt.

Zu den unterschiedlichen Arten von raumwirksamen Interventionen werden keine Hypothesen formuliert. Ihr Einfluss auf Output, Impact und Outcome wird explorativ untersucht.

Dem Policy Design anzufügen sind einerseits noch die Ressourcenausstattung des Projekts, der ein positiver Einfluss unterstellt wird, andererseits schliesslich auch der vorgesehene oder aber nicht vorgesehene Betroffenen einbezug im Vollzug sowie die Funktion von begleitenden oder ex-post vorgesehenen Evaluationen. Sager et al. (1999) konstatieren für die Koordinationsleistungen urbaner Verwaltungen im Bereich raumwirksamer Politiken einen Einfluss von Stufe und Form der institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten. Setzt diese auf Quartierebene an, schlägt sich dies in umsichtigeren Planungskonzepten nieder. Zum Einbezug von Evaluationen ins Policy Design schreiben Knoepfel und Bussmann (1997: 73): "Diese (bei weitem nicht in allen öffentlichen Politiken vorgesehene und praktizierte) Stufe des Policy-Cycle umfasst die Gesamtheit der methodisch und wissenschaftlich mehr oder weniger gut abgesicherten Entscheidungen behördlicher oder wissenschaftlicher Instanzen über die Wirksamkeit und über die Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Politik." Es wird davon ausgegangen, dass im Falle einer Entscheidung sowohl für Betroffenenpartizipation als auch für eine begleitende oder nachgelagerte Evaluation der Vollzugserfolg höher ist.

Hypothese 5

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist erfolgreicher, wenn (5.1) die für die Intervention bereitgestellten Ressourcen hoch sind, (5.2) die Partizipation der Betroffenen bei der Umsetzung gewährleistet ist, und (5.3) eine begleitende Evaluation stattfindet oder eine nachgelagerte Evaluation vorgesehen ist.

Das Policy Design wird wie folgt operationalisiert:

B. Policy Design	
B1. Art der Staatstätigkeit	
1 - Instrument	<i>Definition Instrument:</i> Operatives Element des Policy Designs. Einzeln ausscheidbar (Knoepfel et al. 1997: 87f.).
2 - Projekt	<i>Definition Projekt:</i> Organisatorische Struktur staatlicher Einzelaktivitäten, die neben ihrer Finalität einen eng begrenzten zeitlichen, sachlichen und/oder örtlichen Rahmen aufweisen (Knoepfel/Bussmann 1997: 67).
3 - Programm	<i>Definition Programm:</i> Bündelung mehrerer staatlicher Massnahmen im Hinblick auf die Realisierung bestimmter formulierter Ziele (Knoepfel/Bussmann 1997: 67).
B2. Finanzielle Ressourcen der Intervention	3 – gross 2 – mittel 1 – klein
B3. Regelungsdichte	1 – hohe Regelungsdichte 0 – Rahmenvorgaben
B4. konditionale Steuerung	1 – hoch 0 – tief
Wenn-dann-Schema der Massnahme (Knoepfel et al. 1997: 88.)	
B5. finale Steuerung	1 - hoch 0 - tief
Konkretheit der Zielformulierung (Knoepfel et al. 1997: 88.)	
B6. Persuasive Instrumente/Kommunikation	1 - ja 0 - nein
generelle Informationstätigkeit zielgruppengerichtete PR-Anstrengungen Ausbildung	
B7. Steuerung durch Verfahrenswechsel	1 - ja 0 - nein
Ausgliederung staatlicher Massnahmen Leistungsaufträge/Vereinbarungen Submissionsverfahren	
B8. Intervention durch Infrastruktur	1 - ja 0 - nein

Fortsetzung von Seite 154	
B81. positiver Anreiz durch Infrastrukturbereitstellung (push-Faktoren)	1-0
B82. Negativanreiz durch Infrastruktur (Verkehrsbehinderung) (pull-Faktoren)	1-0
B9. Anreizinstrumente	1 - ja 0 - nein
B91. positiver ökonomischer Anreiz durch Subventionen (Preis)	1-0
B92. negativer ökonomischer Anreiz (Preis, Abgaben, Steuern)	1-0
B93. neuer Preis für neue Leistung (neutral)	1-0
B10. Regulative Steuerungsinstrumente	1 - ja 0 - nein
B101. polizeirechtliche Massnahmen	1-0
B102. technische Vorschriften	1-0
B11. Betroffenenpartizipation im Vollzug	1 - ja 0 - nein
B12. Evaluation	1 - ja 0 - nein
begleitende Evaluation oder nur nachträgliche Evaluation (Kontrolle der Verhaltensänderung)	

Der Stufe Policy Design vorgelagert ist die Formulierung des Politikkonzepts, worunter das Ensemble von Entscheidungen der zuständigen politisch-administrativen Akteure zur Definition des als kollektiv anerkannten Politikproblems sowie zum massgeblichen Wirkungsmodell zusammengefasst wird. Hierunter fällt erstens der Entscheid, ob es sich um eine sektorielle oder eine transsektorale Intervention handelt. Sager et al. (1999) stellen die These auf, dass es sich bei raumwirksamen Politiken generell und bei der Verkehrspolitik im besonderen um Politikbereiche handelt, die Politikkoordination im Sinne einer "Notwendigkeit von gegenseitig konsistenten Antworten, Tätigkeiten und Aktionsweisen" (Wyss/Zimmermann 1997: III) anstreben bzw. implizit zur Voraussetzung haben. Zweitens entscheidet sich im Politikkonzept, wie tief ein Eingriff sein soll (Marek 1995: 5). Dabei handelt es sich um eine sozialpsychologische Hypothese bezüglich der Wirkungsweise der Massnahme, die von individualistischen Akzeptanzkonzepten (vgl. Schlag 1998; Schlag und Teubel 1997) abgeleitet wird. Je tiefer der Eingriff vom Einzelnen empfunden wird, desto weniger wird er akzeptiert. Drittens gibt das Politikkonzept darüber Auskunft, ob neben der eigentlichen Zielsetzung der Staatstätigkeit Nebennutzen in benachbarten Politikbereichen erreicht werden können. Bei-

spielsweise hatte die Einrichtung von Veloparkplätzen in der Berner Innenstadt neben dem operativen Ziel einer besseren Ordnung des Fahrradverkehrs sowie dem strategischen Ziel der Förderung verkehrsfreundlicher Verkehrsmittel auch den Nebennutzen erhöhter Sicherheit im stadtinternen Langsamverkehr (Fussgänger und Radfahrer). Viertens kann die Problemhandhabung im Politikkonzept antizipativ auf zu erwartende Entwicklungen eingehen wie z.B. das Entwicklungsschwerpunkte-Programm im Kanton Bern (Rupp und Staub 1998) oder aber klar reaktiv auf die Behebung besonders manifester Problemstellungen ausgerichtet sein wie z.B. verschiedene Strassensanierungen (vgl. Häfeli et al. 1999). Schliesslich gibt das Politikkonzept auch darüber Auskunft, inwiefern eine Staatstätigkeit isoliert steht (z.B. das Bahnprojekt Lausanne-Echalens-Bercher, vgl. Kaufmann 2000b) oder in ein übergeordnetes Grundsatzprogramm eingebettet ist (z.B. der LRV-Vollzug in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz, Fritsche/Vatter 1997). Die Elemente des Politikkonzepts werden als Einflussfaktoren wie folgt in einer Hypothese zusammengefasst:

Hypothese 6

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist erfolgreicher, wenn er (6.1) transsektoral ist, (6.2) einen tiefen Grad an Betroffenheit generiert, (6.3) Nebennutzen vorsieht, (6.4) antizipativ auf Entwicklungen Einfluss zu nehmen sucht und (6.5) in Grundsatzprogramme eingebettet ist.

Das Politikkonzept wird wie folgt erhoben:

C. Politikkonzept	
C1. Art der Intervention	0 - sektoriell 1 - Querschnittspolitik
C2. Grad an Betroffenheit/Tiefe des Eingriffs (Marek 1995: 5)	1 - gross 0 - klein
C3. Nebennutzen	1 - vorgesehen 0 - nicht vorgesehen
C4. Problemhandhabung	1 - antizipativ 0 - reaktiv
C5. Einbettung in Grundsatzprogramme, exekutive Absichtserklärungen, Legislaturplanungen	1 - ja 0 - nein

10.2.3.3 Konfliktkonstellationen (Politics)

Eine dritte Gruppe von Erklärungsfaktoren für die Wirkung einer Politik liegt ausserhalb des Policy Cycle und ist damit auch weniger stark beeinflussbar, weshalb sie in der Evaluationsforschung an sich nicht berücksichtigt wird. Die politischen Konfliktkonstellationen zwischen Behörden und Zielgruppen während des Gesetzgebungs- und Vollzugsprozesses waren denn auch Forschungsgegenstand der Vollzugsforschung der achtziger Jahre, die den Schwerpunkt ihres Interesses auf die prozeduralen Eigenheiten des Umsetzungsprozesses legte. Linder (1987: 220ff.) beschreibt folgende Wirkungslogiken unterschiedlicher Konsens- und Konfliktlagen:

- Besteht hoher Konsens sowohl in der Gesetzgebungsphase wie beim Vollzug, finden sich nicht nur hohe Innovationschancen sondern ebenso eine positive Eigendynamik des Vollzugs.
- Stehen einem hohen Gesetzgebungskonsens Konflikte im Vollzug gegenüber, sind die gezielten Verhinderungschancen der negativ eingestellten Gruppe grösser, während die Verfechter des Programmes sich auf den Konsens der Entscheidphase berufen müssen.
- Bei Konflikten in der Gesetzgebung, auf die ein relativ hoher Vollzugskonsens folgt, ist mit einer hohen Autonomie der Vollzugsdelegierten zu rechnen, da wichtige Vorentscheide im gesetzgeberischen Kompromiss ungelöst geblieben sind.
- Schliesslich ist bei einer konstanten Konfliktsituation in Gesetzgebung wie Vollzug mit einer "doppelten Fesselung des Vollzugs" (Linder 1987: 222) zu rechnen.

Die aus diesen Überlegungen abgeleitete Hypothese lautet wie folgt:

Hypothese 7

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist erfolgreicher, je höher der Grad an Konsens (7.1) im Gesetzgebungsprozess bzw. in der Massnahmenformulierung und (7.2) im Vollzug ist.

Die erste Politics-Hypothese wird wie folgt erhoben:

D. Konfliktkonstellationen (Politics)	
D1. Grad an Konsens im Gesetzgebungsprozess/Massnahmenformulierung (Linder 1987: 220ff.)	3 - hoch 2 - mittel 1 - tief
D2. Grad an Konsens im Vollzug (Linder 1987: 220ff.)	3 - hoch 2 - mittel 1 - tief

Ein klassischer Ansatz der Politics-Forschung ist das Konzept der Organisations- und Konfliktfähigkeit von Offe (1969). Als ausschlaggebend für die Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen gelten in diesem Konzept die Fähigkeit zur Organisation und zur Konfliktandrohung: Organisationsfähig ist ein gesellschaftliches Interesse, wenn sich ausreichend motivationale und materielle Ressourcen zur Etablierung eines Verbandes oder ähnlichem mobilisieren lassen. Dies geschieht eher bei spezifischen als bei allgemeinen Interessen. Die Konfliktfähigkeit einer Organisation beruht auf deren Fähigkeit, kollektiv eine gesellschaftlich relevante Leistung zu verweigern bzw. eine solche Verweigerung anzudrohen. Ähnlich wie Olsen (1985) stellt Offe fest, dass sich kurzfristige Eigeninteressen kleiner homogener Gruppen leichter durchsetzen lassen als langfristige globale Interessen grosser, heterogener Gruppen.

Das Konzept kann einerseits aus Sicht der Zielgruppen erhoben werden, andererseits vergleichend bezüglich einer Abschätzung der Organisations- und Konfliktfähigkeiten von potenziellen Verlierern und Gewinnern. Entsprechend werden zwei Hypothesen formuliert:

Hypothese 8

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist erfolgreicher, wenn (8.1) positiv Betroffene als Zielgruppe definiert werden, die Zielgruppe (8.2) klein, (8.3) klar umrissen und (8.4) homogen ist.

Hypothese 9

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist erfolgreicher, wenn (9.1) die potenziellen Verlierer einen niedrigen Grad an Konfliktfähigkeit bzw. (9.2) die potenziellen Gewinner über einen hohen Grad an Konfliktfähigkeit aufweisen.

Die zweite und dritte Politics-Hypothese wird wie folgt erhoben:

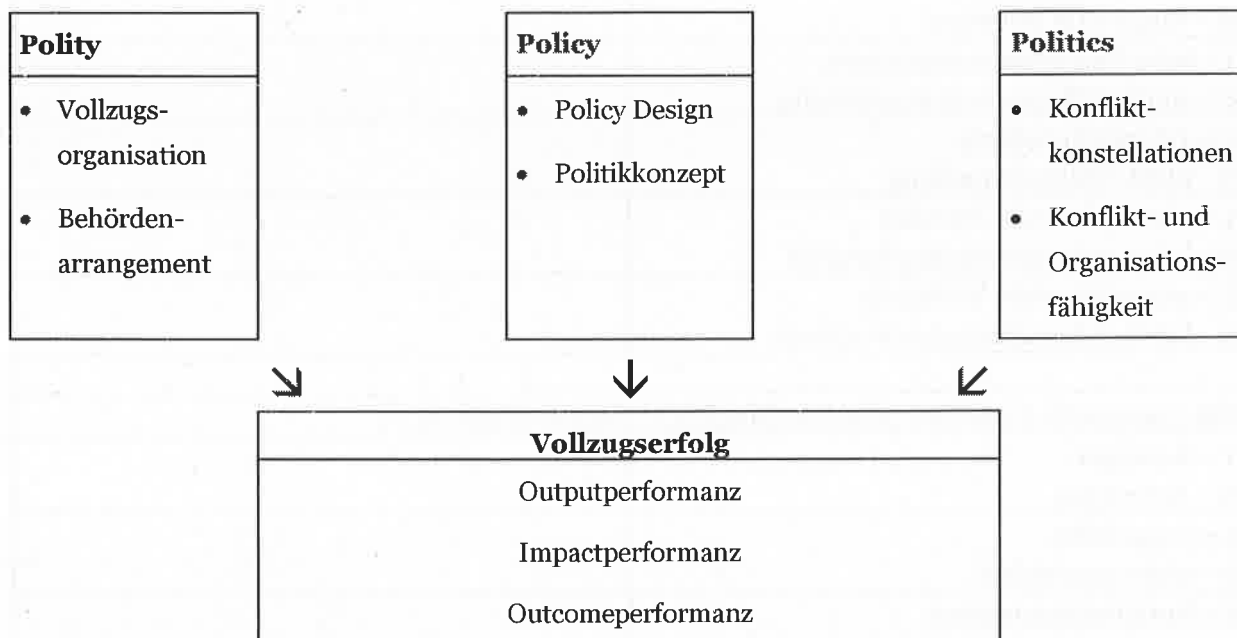
D3. Zielgruppe	D31. negativ Betroffene (1-0) D32. positiv Betroffene (1-0)
D4. Zielgruppengrösse	0 - kleine Zielgruppe 1 - grosse Zielgruppe
D5. Zielgruppenkonkretisierung	1 - klar umrissene Zielgruppe 0 - diffuse Zielgruppe
D6. Zielgruppenkomposition	1 - homogen 0 - heterogen

Fortsetzung von Seite 158	
D7. potenzielle Verlierer (Konfliktfähigkeit)	Indexvariable 0 - 7
1 – homogen 0 – heterogen	
1 – organisiert 0 – nicht organisiert	
1 – kurzfristig orientiert 0 – langfristig orientiert	
1 – hohe Ressourcenausstattung 0 – geringe Ressourcenausstattung	
1 – referendumsfähig 0 – nicht referendumsfähig	
1 – unterstützende Parteien 0 – keine unterstützenden Parteien	
1 – unterstützende Verbände 0 – keine unterstützenden Verbände	
D8. potenzielle Gewinner (Konfliktfähigkeit)	Indexvariable 0 - 7
1 – homogen 0 – heterogen	
1 – organisiert 0 – nicht organisiert	
1 – kurzfristig orientiert 0 – langfristig orientiert	
1 – hohe Ressourcenausstattung 0 – geringe Ressourcenausstattung	
1 – referendumsfähig 0 – nicht referendumsfähig	
1 – unterstützende Parteien 0 – keine unterstützenden Parteien	
1 – unterstützende Verbände 0 – keine unterstützenden Verbände	

10.2.4 Wirkungsmodell

Zusammenfassend ergibt sich aus den hergeleiteten Faktoren folgendes Wirkungsmodell.

Abbildung 19: Wirkungsmodell



Dieses Modell wird im folgenden Abschnitt anhand von 62 Fallstudien aus der schweizerischen Vollzugsforschung zur raumwirksamen Politik empirisch getestet.

10.3 Empirie

10.3.1 Vorgehen

Das Vorgehen des empirischen Teils folgt der unter 10.1 beschriebenen Methodik der Evaluationssynthese. Knoepfel et al. (1997: 117f.) legen für die Durchführung einer Evaluationssynthese folgendes Vorgehen nahe: "Evaluationssynthesen setzen ein Screening vorhandener Dokumente im Hinblick auf die zu untersuchende politikrelevante Frage, die retrospektiver oder prospektiver Natur sein kann, voraus. Ziel dieses ersten Schrittes ist, die relevanten Evaluationsstudien zu ermitteln. Diese werden in einem zweiten Schritt kritisch auf ihre inhaltliche Relevanz und methodische Qualität überprüft (...). In einem dritten Schritt schliesslich werden auf der Grundlage der vorangegangenen methodischen Analyse die Resultate zusammengefasst; diese Synthese kann quantitativer und/oder qualitativer Art sein." Schritt eins und zwei, also die Wahl der Fallstudien, finden sich in Abschnitt 10.3.2, die Re-

sultate werden in Abschnitt 10.3.3 vorgestellt und zum Hypothesentest in Abschnitt 10.3.4 verwendet. Zu dieser Synthesebildung werden quantitative Verfahren verwendet.

10.3.2 Wahl der Studien

Die schweizerische Vollzugsforschung zu verkehrspolitischen Massnahmen ist eher dünn gesät. Es dürfte hier der generelle Umstand eine Rolle gespielt haben, dass das politische System der Schweiz der Entwicklung einer hiesigen Evaluationskultur eher hinderlich war. Bussmann (1997: 33f) erwähnt Einschränkungen in dreierlei Hinsicht. Erstens ist das Feld des politisch Machbaren durch Volksabstimmungen zum vornherein stark eingedämmt: "Wenn Evaluationen zu Ergebnissen führen, die mit den vom Volk sanktionierten Entscheidungen kollidieren, haben sie eine gute Chance, zu Kontroversen zu führen und/oder in der Schublade zu landen. Zweitens ist der Kompromiss Wesenszug der schweizerischen Politik. (...) Evaluationen, welche Kosten und Nutzen von Entscheidungen für die einzelnen Betroffenen transparent machen wollen, stossen deshalb oft auf Widerstand, weil Intransparenz die Kompromissbildung erleichtert." Ein drittes Hindernis sieht er im Vollzugsföderalismus, da hier die geringe Grösse von Kantonen und Gemeinden eine hohe Überschaubarkeit staatlichen Handelns zur Folge hat. Damit erhöht sich auch die persönliche Verantwortung der Vollzugsstellen, was einem "politischen Voluntarismus in der Form direkter und spontaner Reaktionen auf politische Forderungen" Vorschub leistet, der einer Einmischung von dritter Seite generell eher negativ eingestellt sein dürfte.

Studien zum Vollzug von verkehrspolitischen Interventionen in der Schweiz sind also bislang eher punktuell vorhanden. Primäre Untersuchungseinheit für den Vollzug verkehrspolitischer Massnahmen war, vorgegeben durch das NFP 25 'Stadt und Verkehr', die Stadt (Klöti et al. 1993). Schenkel (1995) bezieht sich in seiner Politiknetzwerkanalyse der Umsetzung von Verkehrsberuhigungsmassnahmen auf den Kanton Basel-Stadt, Marek (1994, 1995) auf die Agglomeration Bern. Ebenfalls auf urbane Räume beziehen sich die Analysen von Vollzugsprozessen in der städtischen Umweltpolitik mittels Massnahmen im Verkehrsbereich von Knoepfel, Imhof und Zimmermann (1995) und von entsprechenden Informationskampagnen von Wyss, Zimmermann und Neuenschwander (1997). Die dabei primär berücksichtigte Luftreinhaltepolitik sowie die Umweltpolitik allgemein stellen seit längerem die Schwerpunktbereiche in der Implementationsforschung des IDHEAP dar (u.a. Knoepfel 1993, 1994, 1997; Marek 1994, 1995; Schenkel 1995).

Zwei Einschränkungen sind somit bezüglich der Grundgesamtheit der ausgewerteten Fallstudien anzubringen: Erstens wird ein markanter 'Bias' zugunsten kommunaler und v.a. städtischer Projekte und Programme erwartet, was an der erwähnten Vielzahl von für unsere Zwecke relevanten Forschungsprojekten liegt, die das NFP25 'Stadt und Verkehr' generierte. Dieser Schwerpunkt auf lokaler und kantonaler Ebene wird durch den Umstand verstärkt,

dass die Evaluationen von Projekten auf gesamtschweizerischer Ebene, die das Bundesamt für Energie im Rahmen des Programms 'Energie 2000' durchführen liess, in der folgenden quantitativen Auswertung keine Berücksichtigung finden, da sich der Fokus der Untersuchung primär auf raumwirksame Interventionen und nicht auf Energiefragen richtet. Zweitens konnten aufgrund der eher geringen Zahl der verfügbaren Untersuchungen nicht allein ausschliesslich politologische Untersuchungen einbezogen werden. Die Wahl der Fallstudien wurde - neben der grundsätzlichen Voraussetzung, dass sie sich mit einer raumwirksamen verkehrsrelevanten Massnahme beschäftigten - durch **drei Kriterien** bestimmt: Eine Fallstudie musste, um berücksichtigt zu werden,

- a) eine **Erfolgseinschätzung** der untersuchten Intervention vornehmen (mindestens bezüglich Output, idealerweise bezüglich Output, Impact und Outcome), die auf empirischen Daten und nicht auf Modellrechnungen basierte,
- b) **Aussagen über die Organisation** der Intervention machen, und
- c) eine Einordnung zumindest in das Raster des **Policy Design** (v.a. B6-B10) zulassen.³⁹

Diese Auswahlkriterien liessen die Berücksichtigung nicht nur politikwissenschaftlicher Studien im engeren Sinn (z.B. Schenkel 1995, Marek 1995) zu, sondern ebenso umwelt- und verkehrsökonomischer Untersuchungen (z.B. Mäder 1993), verkehrssoziologischer Studien (z.B. Kaufmann 2000a/b), eher umweltwissenschaftlicher (Kropf et al. 1994) oder technisch-planerischer Analysen (z.B. Hotz et al. 1994) als auch primär für die politische Praxis bestimmter Entscheidungsgrundlagen ohne darüber hinaus gehenden wissenschaftlichen Anspruch (z.B. Willi/Egli 1995). Insgesamt entsprachen 62 Fallstudien den aufgestellten Auswahlkriterien. Ein Überblick über die 62 berücksichtigten Fallstudien inkl. Quellenangaben findet sich im Anhang 6. Jene Studien, die sich von ihrer Ausrichtung eigentlich angeboten hätten, aber eines der drei Auswahlkriterien nicht erfüllten und deshalb für die Evaluations-synthese nicht berücksichtigt werden konnten, finden sich im Anhang 7.

Das Design des Untersuchungsrasters (vgl. die entsprechenden Ausführungen in den Abschnitten 10.2.2 und 10.2.3) kam dem möglichst breiten Miteinbezug von Studien aus allen Disziplinen entgegen, indem es in seiner Ausführlichkeit auf ein selektives Ausfüllen angelegt war. Die einzelnen Kategorien wurden also nur aufgefüllt, wenn die jeweilige Fallstudie entsprechende Aussagen machte. Darüber hinaus gehende Einschätzungen wurden nur in Aus-

³⁹ Inhaltlich entsprechen diese Auswahlkriterien jenen, die Wolf (1993: 166) in seiner der unsrigen vergleichbaren Evaluationssynthese zur Effektivität von staatlichen Stellen der US-Regierung anwandte, ohne dass aber auch dessen relativ strengen formalen Vorgaben erfüllt sein mussten: "To meet the standards for inclusion, each case had to: (1) be a study of a U.S. federal agency; (2) not be authored by a current employee of the agency; (3) contain a distinct effectiveness evaluation; (4) derive from a source at least fifteen pages long, and the section describing the agency during the period covered by effectiveness evaluation had to be at least ten pages long; (5) have a source with citations and/or a bibliography."

nahmefällen vorgenommen. Auf eine eigene Operationalisierung wurde verzichtet, da grundsätzlich die Einschätzungen in der untersuchten Fallstudie übernommen wurden.⁴⁰ Somit war auch ein Einbezug von Studien möglich, die lediglich Output-orientiert sind (Knoepfel, Imhof und Zimmermann 1994) oder sich auch bezüglich unabhängiger Variablen nur auf einzelne Faktoren konzentrieren.

10.3.3 Eckdaten zur Grundgesamtheit der untersuchten Fallstudien

10.3.3.1 Die abhängigen Variablen

Insgesamt wurden 62 Fallstudien aus rund dreissig Untersuchungen ausgewertet, wobei sich die Fälle teilweise überschneiden (vgl. Anhang). Von diesen 62 untersuchten Fallstudien liessen sich 59 bezüglich Output, 44 bezüglich Impact und 37 bezüglich Outcome auswerten. Dass sich für die Kategorie Output keine Auswertbarkeit von 100% ergab, lag daran, dass in zwei Fällen Informationen über Redimensionierung und in einem Fall über Verzögerung der Massnahme fehlten.

Wie Tabelle 31 zeigt, weisen 24 Fallstudien (38.7% der Grundgesamtheit) einen maximalen Wert der Outperformanz von 3, 16 (25.8%) einen von 2, 18 (29.0%) einen von 1 und nur eine untersuchte Studie (1.6%) einen Misserfolg (0) aus. In 30 Fällen (48.8%) ergaben sich Verzögerungen im Vollzug der Massnahme (in 31 Fällen oder 50.0% nicht), in 23 Fällen (37.1%) wurde die geplante Massnahme im oder vor dem Vollzug redimensioniert (in 37 Fällen oder 59.7% nicht) und eine Reduktion der angestrebten Reichweite der Staatsintervention konnte in fünf Fällen (8.1%) konstatiert werden (gegenüber 57 Fällen oder 91.1%).

Tabelle 31: Auszählung Output

Ausprägungen	Häufigkeiten	Prozent
Outputerfolg	24	38.7
mittlere Outputperformanz	16	25.8
schwache Outputperformanz	18	29.0
Misserfolg	1	1.6
Total gültige Fälle	59	95.2
fehlende Werte bei	3	4.8
Total	62	100.0

⁴⁰ In einzelnen Fällen wurden die ausgefüllten Raster den jeweiligen Autorenschaften zur Validierung übersendet. An dieser Stelle danken wir Walter Schenkel, Ueli Häfeli, Yves Ferrari, Vincent Kaufmann und Frank Rüede (Baudepartement des Kantons Aargau, Abteilung Verkehr) für ihre Unterstützung.

Bezüglich der Effektivität der Massnahmen (vgl. Tabelle 32) konnte in 21 Fallstudien (33.9%) ein Impacterfolg (Wert 3) festgestellt werden. In 18 Fällen (29.0%) wurde bezüglich Impactperformanz ein Teilerfolg (Wert 2) konstatiert, während fünf Fälle (8.1%) als Misserfolge gewertet wurden.

Tabelle 32: Auszählung Impact

Ausprägungen	Häufigkeiten	Prozent
Impacterfolg	21	33.9
Teilerfolg	18	29.0
'anderer' Erfolg	0	0.0
Misserfolg	5	8.1
Total gültige Fälle	44	71.0
fehlende Werte bei	18	29.0
Total	62	100.0

Lediglich 37 der 62 untersuchten Fallstudien geben Auskunft über die Outcomeperformanz der untersuchten Massnahmen (Tabelle 33). 13 Fälle (21.0% der Grundgesamtheit) werden hier als Erfolg bezeichnet, 17 (27.4%) als Teilerfolg. In drei Fällen (4.8%) muss von einem 'anderen Erfolg', also einer nicht-intendierten positiven Auswirkung der Impacts der Staats-tätigkeit, gesprochen werden, und in vier Fällen (6.5%) von einem Misserfolg.

Tabelle 33: Auszählung Outcome

Ausprägungen	Häufigkeiten	Prozent
Outcomeerfolg	13	21.0
Teilerfolg	17	27.4
'anderer' Erfolg	3	4.8
Misserfolg	4	6.5
Total gültige Fälle	37	59.7
fehlende Werte bei	25	40.3
Total	62	100.0

10.3.3.2 Die unabhängigen Variablen

Nur gerade vier der untersuchten Fälle waren ausschliesslich auf Bundesebene angesiedelt. Ein Fall wurde sowohl auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene umgesetzt. 18 Fälle betrafen ausschliesslich kantonale Vollzugsprozesse, während 14 Studien Umsetzungen untersuchten,

die sowohl die kantonale wie die kommunale Ebene betrafen. Allein auf kommunaler Ebene waren 25 Fälle angesiedelt. Mit somit 39 entsprechenden Fallstudien wird der unter 10.3.2 angekündigte 'Bias' zugunsten Untersuchungen auf der untersten föderalen Ebene bestätigt. Tabelle 34 gibt einen Überblick über die Häufigkeiten dieser und der übrigen Erklärungsvariablen in der Untersuchungsgesamtheit.

Tabelle 34: Häufigkeiten der unabhängigen Variablen

Variablen und Ausprägungen	Häufigkeiten	Prozent
A. Behördenarrangement (Polity)		
A1. Föderale Stufe der Umsetzung	62	100
A11. Bund (0-1)	5	8.1
A12. Kanton (0-1)	33	53.2
A13. kommunale Ebene (0-1)	39	62.9
A2. Art des Vollzugs	62	100
4 – zentralstaatlich	23	37.1
3 – föderalistisch	18	29.0
2 – subsidiär (Netzwerke)	20	32.3
1 – privat/dereguliert	1	1.6
A3. Grösse der betroffenen Verwaltung	60	96.8
1 – gross	48	77.4
0 – klein	12	19.4
A4. Finanzielle Ressourcen der Verwaltung	57	91.9
1 – gross	43	69.4
0 – klein	14	22.6
A5. Professionalisierung der Verwaltung	62	100
1 – professionelle Verwaltung	54	87.1
0 – Milizverwaltung	8	12.9
A6. Organisation der Verwaltung (I)	59	95.2
1 – zentralisiert	51	82.3
0 – dezentral organisiert	8	12.9
A7. Organisation der Verwaltung (II)	53	85.5
3 – Hierarchie	28	45.2
2 – New Public Management	1	1.6
1 – autonome Verwaltungsstellen/flache Hierarchien	24	38.7
A8. Verwaltungskontrolle	52	83.9
1 – durch Legislative	5	8.1
2 – durch Exekutive	43	69.4
3 – ausgelagert	0	0
4 – Selbstkontrolle	4	6.5
A9. Aufgabenauslagerung	29	46.8

Fast alle Fallstudien machen Aussagen zum Behördenarrangement; eine Indexvariable 'Verwaltungsgrad' (auf einer Skala 0-11), die die Werte zu Grösse, Ressourcen, Professionalisierung, Zentralisierung, Hierarchisierung und Verwaltungskontrolle aufaddiert weist nur gera-

de 8 Missing values auf. Ihr Median liegt bei 6.5, womit die Mehrheit der beschriebenen Behördenarrangements eine Tendenz zum neoprogressiven Verwaltungsmodell aufweisen.

Forsetzung Tabelle 34

B. Policy Design		
B1. Art der Staatstätigkeit	62	100
1 - Instrument	10	16.1
2 - Projekt	32	51.6
3 - Programm	20	32.2
B2. Finanzielle Ressourcen der Intervention	49	79.0
3 - gross	22	35.5
2 - mittel	17	27.4
1 - klein	10	16.1
B3. Regelungsdichte	51	82.3
1 - hohe Regelungsdichte	32	51.6
0 - Rahmenvorgaben	16	25.8
B4. konditionale Steuerung	50	80.6
1 - hoch	35	56.5
0 - tief	15	24.2
B5. finale Steuerung	49	79.0
1 - hoch	27	43.5
0 - tief	22	35.5
B6. Persuasive Instrumente/Kommunikation	33	53.2
B7. Steuerung durch Verfahrenswechsel	8	12.9
B8. Intervention durch Infrastruktur	45	72.6
B81. positiver Anreiz durch Infrastrukturbereitstellung (push-Faktoren)	38	61.3
B82. Negativanreiz durch Infrastruktur (Verkehrsbehinderung) (pull-Faktoren)	16	25.8
B9. Anreizinstrumente	18	29.0
B91. positiver ökonomischer Anreiz durch Subventionen (Preis)	14	22.6
B92. negativer ökonomischer Anreiz (Preis, Abgaben, Steuern)	5	8.1
B93. neuer Preis für neue Leistung (neutral)	4	6.5
B10. Regulative Steuerungsinstrumente	27	43.5
B101. polizeirechtliche Massnahmen	26	41.9
B102. technische Vorschriften	5	8.1
B11. Betroffenenpartizipation im Vollzug	56	90.3
ja	27	43.5
nein	29	46.8
B12. Evaluation	34	54.8

Evaluationen wurden in 34 Fällen vorgesehen oder durchgeführt, wobei aber 21 Studien (33.9%) keine Angaben über vorgesehene Wirksamkeitsabschätzungen machten.

Forsetzung Tabelle 34

C. Politikkonzept		
C1. Art der Intervention	62	100
0 – sektoriell	27	44
1 – Querschnittpolitik	35	56
C2. Grad an Betroffenheit/Tiefe des Eingriffs	54	87.1
1 – gross	42	67.7
0 – klein	12	19.4
C3. Nebennutzen	57	91.9
1 – vorgesehen	53	85.5
0 – nicht vorgesehen	4	6.5
C4. Problemhandhabung	59	95.2
1 – antizipativ	34	54.8
0 – reaktiv	25	40.3
C5. Einbettung in Grundsatzprogramme, exekutive Absichtserklärungen, Legislaturplanungen	45	72.6
D. Konfliktkonstellationen (Politics)		
D1. Grad an Konsens im Gesetzgebungsprozess/ Massnahmenformulierung	56	90.3
3 – hoch	28	45.1
2 – mittel	23	37.1
1 – tief	5	8.1
D2. Grad an Konsens im Vollzug	55	88.7
3 – hoch	26	41.9
2 – mittel	18	29.0
1 – tief	11	17.7
D3. Zielgruppe		
D31. negativ Betroffene (1-0)	43	69.4
D32. positiv Betroffene (1-0)	46	74.2
D4. Zielgruppengrösse	61	98.4
0 – kleine Zielgruppe	3	4.8
1 – grosse Zielgruppe	58	93.5
D5. Zielgruppenkonkretisierung	61	98.4
1 – klar umrissene Zielgruppe	36	58.1
0 – diffuse Zielgruppe	25	40.3
D6. Zielgruppenkomposition	61	98.4
1 – homogen	10	16.1
0 – heterogen	51	82.3
D7. Einschätzung der Konfliktfähigkeit der potenziellen Gewinner (7er Skala; Median = 2)	39	62.9
D8. Einschätzung der Konfliktfähigkeit der potenziellen Verlierer (7er-Skala; Median = 2)	49	79.0

Die Konfliktfähigkeit der potenziellen Verlierer konnte häufiger hergeleitet werden als jene der potenziellen Gewinner. Der Median liegt in beiden bei einem Wert von 2, was auf generell eher tiefe Grade von Konfliktfähigkeit schliessen lässt. Die detaillierte Kodierung der Fallstudien findet sich in Anhang 8.

10.3.4 Hypothesentest

Die unter 10.2.3 hergeleiteten Hypothesen werden für jede der drei abhängigen Variablen getestet. Methodisch wird dem Hinweis von Widmer und Binder (1997: 252f.) Folge geleistet, die als Hauptkriterium für die Methodenwahl deren Zweckdienlichkeit bezüglich der Fragestellung einerseits, der erhobenen Daten andererseits herausstreichen: "Die Qualität des Methodeneinsatzes ist entscheidend. Im Zweifelsfall scheint es deshalb empfehlenswert, sich für die 'einfachere' Analysetechnik zu entscheiden und sich dabei um eine möglichst hochstehende Umsetzung zu bemühen." Die erhobenen Daten sind zum überwiegenden Teil nominal in Form von Dummy-Variablen und zum restlichen Teil ordinal skaliert. Entsprechend wird für die Überprüfung von Kausalzusammenhängen die Kreuztabellenanalyse als Methode gewählt. Als Korrelationskoeffizient wird das Chi-Quadrat basierte Cramers V gewählt. Cramers V nimmt einen Wert zwischen 1 für einen perfekten Zusammenhang und 0 für keinen Zusammenhang an. Daneben hat es den Vorteil, dass es Zusammenhänge in Kreuztabellen mit unterschiedlichen Spalten- und Zeilenzahlen misst. "Although it is not possible to attach a precise meaning to Cramer's V, it can be a useful guideline for comparing the relative strength of relationships across tables" (Blalock 1972: 1032).

10.3.4.1 Vollzugsorganisation und Behördenarrangement (Polity)

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Impact und Outcome ist erfolgreicher, wenn er auf einer eher höheren föderalen Stufe stattfindet.

Bezüglich Outputperformanz lässt sich weder für die föderale Stufe der Umsetzung noch für die Art des Vollzugs ein systematischer Zusammenhang nachweisen. Ebenfalls nicht bestätigen lässt sich die Teilhypothese 1.2, und zwar weder für die Impact- noch für die Outcomeperformanz. Hingegen findet sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Ausprägung Kanton und dem Impacterfolg (Cramers V=0.37; Sig.<=0.05). Knapp nicht signifikant auf dem 95%-Niveau ist der (stärkere) Zusammenhang mit der Outcomeperformanz. Das Cramers V beträgt hier 0.46, die Signifikanz liegt auf dem 94.7%-Wahrscheinlichkeitsniveau (Sig.=0.053).

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
1.1 (A11 Bund)	.12	59	.17	44	.22	37
1.1 (A12 Kanton)	.26	59	.37**	44	.46*	37
1.1 (A13 Gemeinde)	.20	59	.16	44	.09	37
1.2 (A2 Vollzugsart)	.28	59	.16	44	.25	37

* 0.10 > Sig. > 0.05; ** Sig. <= 0.05

Nicht bestätigt wird damit allerdings die Annahme einer besseren Performanz mit zunehmender Höhe der föderalen Umsetzungsstufe. Doch erweist sich die mittlere Vollzugsstufe, die kantonale Ebene, als überdurchschnittlich erfolgreich, was angesichts der Untersuchungsgesamtheit mit nur vier Fällen auf Bundesebene und nur grossen Kantonen durchaus auf eine tendenzielle Performanzsteigerung mit höherer föderaler Ebene hinweist. So kann für die beiden abhängigen Variablen Impact und Outcome ein Zusammenhang mit der Vollzugsstufe Kanton festgestellt werden.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output ist desto erfolgreicher, je grösser die finanziellen Ressourcen der betroffenen Verwaltung sind, je zentralisierter die betroffene Verwaltung organisiert ist und je weniger sie durch politische Gremien kontrolliert wird. Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Impact ist desto erfolgreicher, je grösser die betroffene Verwaltung ist, je grösser ihre finanziellen Ressourcen sind, je professioneller die betroffene Verwaltung ist und je zentralisierter sie organisiert ist. Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Outcome ist desto erfolgreicher, je grösser die betroffene Verwaltung ist und je zentralisierter sie organisiert ist.

Die Prüfung der einzelnen Teilhypothesen ergibt folgendes Bild der signifikanten Zusammenhänge:

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
2.1 (A3 Grösse)	.15	57	.49***	43	.49**	37
2.2 (A4 Finanzen)	.45**	55	.37*	42	.35	36
2.3 (A5 Professionalität)	.16	59	.45**	44	.39	37
2.4 (A6 Zentralisierung)	.47***	58	.49***	41	.44*	34
2.5 (A7 Autonomie)	.19	52	.19	35	.23	28
2.6 (A8 Unabhängigkeit)	.40**	50	.22	36	.35	30
2.7 (A9 Auslagerung)	.24	59	.09	44	.20	37

* 0.10 > Sig. > 0.05; ** Sig. ≤ 0.05; *** Sig. ≤ 0.01

Hypothese 2.1 kann damit für die Variablen Impact und Outcome nicht falsifiziert werden. Die Hypothesen 2.2 und 2.6 werden nur für die Variable Output, Hypothese 2.3 nur für den Impact nicht verworfen. Hypothese 2.4 lässt sich sowohl für den Output wie für den Impact aufrecht erhalten. Verworfen werden müssen die Teilhypothesen 2.5 und 2.7.

Zusammenfassend kann somit aufgrund der vorliegenden Ergebnisse davon ausgegangen werden, dass je grösser die finanziellen Ressourcen einer betroffenen Verwaltung sind, je zentralisierter organisiert und je politisch unabhängiger sie ist, desto höher die Outputper-

formanz einer raumwirksamen öffentlichen Politik ist. Zweitens treten eher erwünschte Verhaltensänderungen (Impacts) ein, je grösser, je professioneller und je zentralistischer organisiert die betroffene Verwaltung ist, wobei ein zusätzlicher Zusammenhang mit ihren finanziellen Ressourcen hergestellt werden kann. Schliesslich hat sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit einer staatlichen Intervention und der Grösse der betroffenen Verwaltung gezeigt, der schwächer auch mit ihrem Zentralisationsgrad besteht.

10.3.4.2 Policy Design und Politikkonzept

Der Impact einer raumwirksamen Einzelmassnahme in Form eines Projektes ist erfolgreicher als jener eines Instruments oder jener eines ganzen Programmes.

Die Hypothese 3 wird in einem ersten Schritt verworfen, weil für keine der abhängigen Variablen ein Zusammenhang festgestellt werden konnte, der auf dem 95%-Niveau signifikant ist.

Hypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
3 (B1 Art der Staatstät.)	.27	59	.31*	44	.35	37

* 0.10 > Sig. > 0.05

Allerdings besteht ein Zusammenhang zwischen der Impactperformanz und Art der Intervention, dessen Signifikanz zwar nur auf dem 91.9%-Wahrscheinlichkeitsniveau liegt (Sig.=0.081), der aber trotzdem einer näheren Betrachtung wert scheint. So zeigt die entsprechende Kreuztabelle nämlich eine andere als die in Hypothese 3 angenommene Reihenfolge der Art der Staatstätigkeit.

Art der Intervention	Impactperformanz				Total (Zeilenprozent)
	Misserfolg	'anderer' Erfolg	Teilerfolg	Erfolg	
Programm	0	0	5	1	6 (13.6%)
Projekt	2	0	7	15	24 (54.5%)
Instrument	3	0	6	5	14 (31.8%)
Total (Spalten- prozent)	5 (11.4%)	0 (0%)	18 (40.9%)	21 (47.7%)	44 (100%)

Der nicht auf dem 95%-Niveau signifikante Zusammenhang gibt einen Hinweis darauf, dass bezüglich Impactperformanz der Vollzug einer Einzelmassnahme in Form eines Projekts sowohl erfolgreicher ist als jener eines Instruments als auch erfolgreicher als der eines ganzen Programmes.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention ist bezüglich Output desto erfolgreicher, je mehr die Massnahme konditional steuert. Bezüglich Outcome ist er dagegen dann eher erfolgreich, wenn die Massnahme final steuert.

Die erste Teilhypothese (4.1) wird verworfen. Für die drei Teilhypothesen ergibt sich folgendes Bild der Zusammenhänge:

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
4.1 (B3 Regeldichte)	.26	50	.27	36	.18	31
4.2 (B5 Finalität)	.17	48	.33	33	.62**	29
4.3 (B4 Konditionalität)	.50***	49	.32	35	.25	30

** Sig. ≤ 0.05 ; *** Sig. ≤ 0.01

Die Teilhypothese 4.2 wird damit für die Variable Outcome nicht verworfen, während Teilhypothese 4.3 für die Variable Output den gegenteiligen des vermuteten Zusammenhangs beobachtet und deshalb verworfen wird. Die Chance einer hohen Outputperformanz steigt damit mit zunehmender Konditionalität einer raumwirksamen Staatstätigkeit, während die Outcomeperformanz durch Finalität begünstigt wird. Das heisst, der Output einer raumwirksamen Massnahme ist erfolgreicher, wenn sie wenig Ermessensspielraum in der Umsetzungsgestaltung zulässt, während der Outcome dann eine bessere Performanz hat, wenn klare Zielvorgaben bestehen, ohne dass damit automatisch auch der Weg zu ihrer Erreichung vorgegeben ist.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Impact ist dann eher erfolgreich, wenn das Policy Design neutrale ökonomische Anreize beinhaltet. Bezüglich Outcome ist er dann eher erfolgreich, wenn das Policy Design Verfahrensänderungen und negative Infrastrukturanreize beinhaltet.

Folgende Zusammenhänge lassen sich bezüglich des Policy-Design beobachten:

Variablen	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
B6 Persuasive Instr.	.26	59	.06	44	.11	37
B7 Verfahrenswechsel	.14	59	.20	44	.47**	37
B8 Infrastruktur	.30	59	.25	44	.31	37
B81 pos. Infrastr.anreiz	.25	59	.23	44	.25	37
B82 neg. Infrastr.anreiz	.23	59	.31	44	.46**	37
B9 ökonom.Anreiz	.21	59	.16	44	.28	37
B91 pos. ök. Anreiz	.24	59	.25	44	.23	37
B92 neg. ök. Anreiz	.08	59	.17	44	.23	37
B93 neutr. ök. Anreiz	.20	59	.42**	44	.33	37
B10 Regulative Instr.	.24	59	.22	44	.08	37
B101 polizeirechtl. Instr.	.26	59	.18	44	.09	37
B102 techn. Vorschrift	.26	59	.29	44	.37	37

** Sig. <=0.05

Konkret konnten damit folgende Politikinstrumente als folgenreich identifiziert werden: Die Steuerung durch institutionelle Politik (B7) und Negativanreize durch Infrastruktur (B8.2) weisen einen positiven Zusammenhang mit der Outcomeperformanz auf. Die Einführung neuer Preise für neue Leistungen (B9.3) korreliert mit der Variable Impact.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Outcome ist erfolgreicher, wenn eine begleitende Evaluation stattfindet oder eine nachgelagerte Evaluation vorgesehen ist.

Keine Zusammenhänge wurden bei Hypothese 5 bezüglich Projektressourcen und Betroffenenpartizipation festgestellt, Hypothese 5.1 und 5.2 werden deshalb verworfen. Nicht falsifiziert werden kann dagegen Hypothese 5.3 für die abhängige Variable Outcomeperformanz, die einen signifikanten und relativ starken Zusammenhang mit der Evaluationen-Variable aufweist (Cramers V=0.55**).

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
5.1 (B2 Ressourcen)	.24	48	.29	39	.31	32
5.2 (B11 Partizipation)	.24	54	.22	41	.39	35
5.3 (B12 Evaluation)	.36	39	.34	31	.55**	27

** Sig. ≤ 0.05

Die Wirksamkeit einer staatlichen Massnahme ist somit dann höher, wenn diese Massnahme von einer Evaluation begleitet wird oder aber eine solche vor- oder nachgelagert wird.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output und Impact ist erfolgreicher, wenn diese einen tiefen Grad an Betroffenheit generiert.

Es ergab sich zur Hypothese 6 nur ein einziger signifikanter Zusammenhang, und zwar zwischen Outputperformanz und dem Betroffenheitsgrad (Cramers V=0.37). Knapp nicht signifikant auf dem 95%-Niveau ist der Zusammenhang zwischen Impactperformanz und Betroffenheitsgrad (Cramers V=0.37, Sig.=0.058).

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
6.1 (C1 Sektoralität)	.16	59	.16	44	.13	37
6.2 (C2 Betroffenheit)	.37**	53	.37*	41	.19	36
6.3 (C3 Nebennutzen)	.19	54	.29	41	.39	36
6.4 (C4 Antizipativität)	.16	57	.12	44	.15	37
6.5 (C5 Einbettung)	.13	58	.15	43	.20	36

* $0.10 > \text{Sig.} > 0.05$; ** Sig. ≤ 0.05

Alleine die Teilhypothese 6.2 wird somit für die Variable Output nicht verworfen. Je tiefer also der Grad an Betroffenheit ist, den eine raumwirksame Massnahme beinhaltet, desto erfolgreicher sind ihre Outputperformanz und unter Vorbehalten ihr Impacterfolg.

10.3.4.3 Konfliktkonstellationen (Politics)

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output ist erfolgreicher, je höher der Grad an Konsens im Gesetzgebungsprozess bzw. in der Massnahmenformulierung und im Vollzug ist. Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Impact ist erfolgreicher, je höher der Grad an Konsens im Vollzug ist.

Eindeutig signifikante Zusammenhänge sind bei Hypothese 7 nur mit der Variable Output zu beobachten. Nahezu signifikant auf dem 95%-Niveau ist der Zusammenhang von Impacterfolg und Vollzugskonsens:

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
7.1 (D1 Konsens I)	.42***	54	.24	42	.38	35
7.2 (D2 Konsens II)	.54***	54	.32*	41	.33	34

* 0.10 > Sig. > 0.05; *** Sig. <= 0.01

Die Hypothese wird damit eindeutig für die Variablen Impact und Outcome verworfen, nicht aber für die Outputperformanz, wo sowohl bezüglich Massnahmenformulierung als auch bezüglich Vollzug hochsignifikante Zusammenhänge mit den jeweiligen Konsensgraden bestehen. Die Outputperformanz einer raumwirksamen Staatsintervention ist somit umso besser, je höher der Grad an Konsens im Gesetzgebungsprozess bzw. in der Massnahmenformulierung und im Vollzug ist, wobei letzterer auch den Impacterfolg erhöht.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Impact ist erfolgreicher, wenn positiv Betroffene als Zielgruppe definiert werden.

Ein Zusammenhang, der allerdings nicht auf dem 95%-Niveau signifikant ist, besteht bei Hypothese 8 nur zwischen Impactperformanz und positiv Betroffenen als Zielgruppe.

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
8.1 (D31 neg. Betroff.)	.25	59	.20	44	.13	37
8.1 (D32 pos. Betroff.)	.32	59	.34*	44	.25	37
8.2 (D4 Zielgr.grösse)	.16	59	.26	43	.26	36
8.3 (D5 Zielgr.konkret.)	.31	59	.18	43	.29	36
8.4 (D6 Zielgr.kompos.)	.17	59	.14	43	.23	36

* 0.10 > Sig. > 0.05

Die Hypothese 8 wird damit verworfen, obwohl ihr Test Hinweise dafür gibt, dass eine Massnahme eher dann effektiv ist (Impactperformanz), wenn sie positiv Betroffene als Zielgruppe benennt.

Der Vollzug einer raumwirksamen Staatsintervention bezüglich Output, Impact und Outcome ist unabhängig davon, ob die potenziellen Verlierer einen niedrigen Grad an Konfliktfähigkeit bzw. die potenziellen Gewinner über einen hohen Grad an Konfliktfähigkeit aufweisen.

Für keine der in den beiden Teilhypothesen 9.1 und 9.2 getesteten Variablen konnte ein signifikanter Zusammenhang mit den drei Massen für Vollzugserfolg festgestellt werden.

Teilhypothese (Variable)	Output		Impact		Outcome	
	Cramers V	N	Cramers V	N	Cramers V	N
9.1 (D7 Konfliktf.Verl.)	.50	38	.30	30	.36	28
9.2 (D8 Konfliktf.Gew.)	.34	48	.37	37	.40	33

Die Resultate werden im folgenden Abschnitt diskutiert und in eine Typologie erfolgreichen Vollzugs raumwirksamer Politik überführt.

10.3.5 Drei Wirkungsstufen raumwirksamer Politiken

Die Zusammenfassung der mit der Kreuztabellenanalyse (Cramers V) gewonnenen Resultate ergibt folgende Aufteilung der Einflussfaktoren auf die einzelnen abhängigen Variablen:

Unabh. Variablen	Abhängige Variablen		
	Output	Impact	Outcome
nicht verworfene Hypothesen (Variablen)			
Vollzugsorganisation und Behördenarrangement (Polity)			
(A12 föd. Stufe Kanton)		X	(X)
2.1 (A3 Verw.-Grösse)		X	X
2.2 (A4 Ressourcen)	X	(X)	
2.3 (A5 Professionalität)		X	
2.4 (A6 Zentralisierung)	X	X	(X)
2.6 (A8 Unabhängigkeit)	X		
Policy Design und Politikkonzept (Policy)			
(B1 Projekt)		(X)	
(B4 Konditionalität)	X		
4.2 (B5 Finalität)			X
(B7 Verfahrenswechsel)			X
(B82 neg. Infrastruktur)			X
(B93 neutr. ök. Anreiz)		X	
5.2 (B12 Evaluation)			X
6.2 (C2 Betroffenheit)	X	(X)	
Konfliktkonstellationen (Politics)			
7.1 (D1 Konsens I)	X		
7.2 (D2 Konsens II)	X	(X)	
8.1 (D32 pos. Betroff.)		(X)	

X - Sig. ≤ 0.05 ; (X) - $0.10 > \text{Sig.} > 0.05$

Die zusammenfassende Synthese zeigt drei unterschiedliche Faktorkonstellationen für die drei abhängigen Variablen. Die qualitative Würdigung der Resultate der bivariaten Auswertung führt uns somit zu drei Wirkungsstufen: Während die Outputperformanz vor allem mit Determinanten der Polity- und der Politics-Dimension bivariate Zusammenhänge aufweist, ist die Impactperformanz primär durch Vollzugsorganisation und Behördenarrangement

bestimmt.⁴¹ Dagegen hängt die Wirksamkeit einer Massnahme, also der Outcomeerfolg, hauptsächlich vom gewählten Policy Design ab. Diese drei Wirkungsstufen werden im Folgenden vorgestellt und nach Möglichkeiten mit der multivariaten Verknüpfung der jeweiligen Faktoren ergänzt, da die Resultate eine multivariate Überprüfung der Zusammenhänge nahe legen. Der entsprechende Schritt führt allerdings zu unbefriedigenden Resultaten. Die Kodierung der abhängigen Variablen auf einer nicht kardinalen Skala lässt keine lineare Regression zu, sondern legt ein log-lineares Verfahren nahe. Zu diesem Zweck wurden die abhängigen Variablen binär umkodiert.⁴² Als Richtwert für ein Logit-Modell gilt eine Grundgesamtheit von mindestens 100 (Urban 1993: 13). Diese Bedingung ist nicht erfüllt, weshalb die Resultate nur sehr zurückhaltend interpretiert werden sollten. Die multivariate Verknüpfung führt zwar für alle drei gemessenen Performanzstufen zu teilweise sehr hohen Pseudo-R², was auf eine relativ gute Erklärungskraft der Modelle hinweist. Allerdings weist nur das Modell zur Outputperformanz ein signifikantes Pseudo-R² sowie signifikante Koeffizienten auf, so dass bezüglich Impact und Outcome keine sinnvollen Interpretationen mehr möglich sind. Die jeweiligen Kennzahlen finden sich in den folgenden Ausführungen zu den einzelnen Wirkungsstufen.

1. *Outputperformanz*: Der Output einer raumwirksamen staatlichen Massnahme scheint dann besonders erfolgreich, wenn die finanziellen Ressourcen der betroffenen Verwaltung gross sind, sie zentralisiert organisiert ist und politisch weitgehend autonom walten kann, die konditionale Steuerung der Massnahme gross, der Betroffenheitsgrad tief und der Konsensgrad sowohl in der Phase der Massnahmenformulierung als auch in der Phase des Vollzugs hoch ist. Die multiple Verknüpfung der Faktoren mit einem Logit-Verfahren in folgendem Erklärungsmodell unterstützt diese Erkenntnisse teilweise:

⁴¹ Werden auch jene mit Cramers V ermittelten Zusammenhänge berücksichtigt, die nur auf dem 90%-Niveau signifikant sind, so wird das Bild komplexer, bestehen hier doch verschiedene Zusammenhänge mit der Impactperformanz sowohl auf der Policy- als auch auf der Politics-Dimension.

⁴² Ausprägungen 0 und 1 wurden 0, 2 und 3 wurden 1.

Logit-Modell Output***			
N=47; Pseudo-R ² =.553 ^a ; Goodness of Fit=44.944 ^b			
Variable	B	Signifikanz	Effektkoeffizient ^c
Konstante	4.01	.924	
A4 Ressourcen	-11.47	.785	.000
C2 Betroffenheit	-3.38	.051*	.034
D1 Konsens I	2.26	.031**	9.591
D2 Konsens II	2.48	.009***	11.944

* 0.10 > Sig. > 0.05; ** Sig. ≤ 0.05; *** Sig. ≤ 0.01

^a Pseudo-R² ist eine Kennzahl für die Güte eines Logit-Modells, indem es das Modell mit dem Nullmodell vergleicht, welches den einzelnen Variablen keinerlei Effekte attestiert und nur mit der Konstanten rechnet. Pseudo-R² bewegt sich zwischen 0 und 1, wobei 0 keine Verbesserung des Modells durch das Heranziehen von weiteren Variablen bedeutet. Urban (1993: 60) spricht bereits dann von einer "guten Modellschätzung", wenn sich Pseudo-R² zwischen 0.2 und 0.4 bewegt.

^b Goodness of Fit (GoF) ist ebenfalls ein Kennzahl für die Güte eines Modells. Je kleiner GoF ist, desto besser ist das Modell. GoF dient primär dem Vergleich von verschiedenen Logit-Modellen.

^c Der Effektkoeffizient gibt den Einfluss der Variable auf das Wahrscheinlichkeitsverhältnis (hier für den Outputerfolg) wieder. Ist der Effektkoeffizient kleiner als 1, so verringert die Variable bei ihrer Veränderung die Erfolgchancen, ist er grösser als 1, so vergrössert er die Erfolgchancen (Urban 1993: 40ff.). Die Werte sind unstandardisiert und deshalb nicht modellintern vergleichbar.

Für das Modell wurden die vier Variablen mit den stärksten bivariaten, mit Cramers V ermittelten Zusammenhängen gewählt. Die Vorzeichen zeigen bei drei der vier Prädiktoren in die erwartete Richtung. So multipliziert sich das Wahrscheinlichkeitsverhältnis, dass der Output einer Massnahme einen Erfolg darstellt ($P_{\text{Outputerfolg}}/1-P_{\text{Outputerfolg}}$), bei einer Veränderung der Variablen 'Konsens in der Planung' um +1 mit 9.591 (Effektkoeffizient_{D1}) und bei einer Veränderung der Variablen 'Konsens im Vollzug' um +1 mit 11.944 (Effektkoeffizient_{D2}). Erwartungsgemäss verringert sich die Erfolgchance, wenn die perzipierte Betroffenheit der Politikadressaten durch die Intervention gross ist. Die Koeffizienten lassen sich aufgrund der niedrigen Fallzahl von lediglich 47 Fällen allerdings nicht weiter interpretieren. Hingegen lässt sich die Aussage erhärten, dass der Outputerfolg primär von Faktoren der Politics-Dimension abhängt, die beim Einbezug weiterer Variablen als einzige auf dem 95%-Niveau signifikant bleiben. Gestützt auf die bivariate sowie die multivariate Auswertung wird folgendes Wirkungsverhältnis festgehalten:

Einen **erfolgreichen Output** haben auf einer ersten Wirkungsstufe jene Politiken, deren Vollzug nach dem **neoprogressiven Modell der Verwaltung** organisiert sind. Der Output ist aber stark von den **politischen Prozessen der Kompromissfindung** abhängig, die dem Vollzug vorgelagert sind und ihn begleiten.

2. *Impactperformanz*: Der Impact einer raumwirksamen staatlichen Massnahme ist dann gross bzw. ihre Effektivität dann hoch, wenn sie auf der Stufe Kanton umgesetzt wird und die betroffene Verwaltung gross ist, es sich nicht um eine Miliz- sondern um eine professionelle Verwaltung handelt, und sie zentralisiert organisiert ist. Der Einbezug aller genannten Faktoren in ein multivariates Logit-Modell lässt sich nur mehr schlecht interpretieren, da die Fallzahl auf 36 fällt und keiner der Koeffizienten signifikant ist. Allerdings ist das Gesamtmodell auf dem 93.3%-Niveau signifikant (Sig.=.067) und weist ein hohes Pseudo-R² von 0.69 sowie einen Goodness of Fit von 6.96 auf, was auf eine relativ gute Prognosefähigkeit des Modells hinweist. Der kleinste Toleranzwert liegt allerdings bei 0.183, was auf Multikollinearität schliessen lässt, weshalb das Modell nicht weiter interpretiert werden darf ("Ineffizienz der Schätzwerte", Backhaus et al. 1996: 33).

Die **Effektivität einer Massnahme** hängt auf der zweiten Wirkungsstufe vor allem von **Faktoren der institutionellen Organisation** der vollziehenden Verwaltung ab. Auch hier erweist sich das neoprogressive Modell als erfolgsversprechend. Der Impacterfolg war zudem **auf der Stufe Kanton systematisch höher als auf kommunaler Ebene**.

3. *Outcomeperformanz*: Die Wirksamkeit einer raumbezogenen staatlichen Massnahme ist dann hoch, wenn die betroffene Verwaltung gross ist, die Massnahme primär final gesteuert wird, d.h. über sehr konkrete Zielsetzungen verfügt, und vorgelagert oder begleitend evaluiert wird, bzw. eine ex post-Evaluation der Massnahme vorgesehen ist. Erfolgsrelevant für die Wirksamkeit einer Massnahme ist auch das konkrete Policy Design, also die eigentliche Mittelwahl. Als besonders wirksam haben sich primär negative Infrastrukturanreize wie z.B. Verkehrsbehinderungen erwiesen.

Die **dritte Stufe** von erfolgreichem Vollzug hängt stark von der **inhaltlichen Ausgestaltung** der Massnahme ab. Bezüglich Behördenarrangement ist nur noch die Grösse der vollziehenden Verwaltung ausschlaggebend. Keinen Einfluss mehr haben politische Faktoren.

Je längerfristiger also der Vollzugserfolg gemessen wird, desto weniger spielen die politischen Konfliktkonstellationen eine entscheidende Rolle und desto wichtiger wird das Policy Design einer Intervention, während die Organisation der vollziehenden Behörden einen konstanten Einfluss auf den Implementationserfolg ausübt. Auch dabei lassen sich allerdings Unterschiede beobachten. So spielt beispielsweise die Ressourcenausstattung der Verwaltung für den kurzfristigen Outputerfolg eine Rolle. Der Zentralisierungsgrad beeinflusst sowohl Output- als auch Impactperformanz, während die Grösse der Verwaltung eher langfristig positiv auf Effektivität und Wirksamkeit der vollzogenen raumwirksamen Massnahme wirkt.

10.4 Zwischenfazit

Eine gute Outcomeperformanz nützt wenig, wenn ihr nicht ein erfolgreicher Output sowie ein effektiver Impact vorgelagert sind. Als Vollzugserfolg anzustreben ist deshalb eine hohe Performanz auf allen drei Stufen. Für die Erfolgseinschätzung zukünftiger raumrelevanter öffentlicher Politiken muss somit auch den herausgearbeiteten Erfolgsfaktoren auf allen drei Performanzstufen Rechnung getragen werden. Hinsichtlich dieses Ziels sind vier Schlussfolgerungen relevant:

1. Erstens sollte eine erfolgreiche Umsetzung raumwirksamer öffentlicher Politiken idealerweise auf einer **mittleren oder oberen föderalen Stufe** stattfinden. Bezüglich der Untersuchungsgesamtheit hat sich dahei besonders die Kantonsebene als erfolgreich erwiesen. Gerade in der raumwirksamen Politik sprechen schwer wiegende Argumente für eine Zentralisierung (Notwendigkeit einer minimalen Projektgrösse, Reduktion von Koordinationskosten an, sinkende Durchschnittskosten pro öffentliche Leistung bei grösseren Empfängereinheiten bzw. Skaleneffekte) für einen Vollzug auf einer hohen föderalen Ebene. Wenn im hier untersuchten Gebiet der raumrelevanten Politiken also vor allem die hohen Koordinationskosten sowie teilweise minimale Projektgrössen gegen einen Vollzug auf unteren föderalen Stufen sprechen, kann das Resultat dahingehend interpretiert werden, dass kleine und ländliche Kantone keine a priori geeignete politische Gebietsform für einen erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Politiken darstellen.
2. Zweitens erweist sich das **neoprogressive Verwaltungsmodell als konstanter Erfolgsfaktor** für die Umsetzung raumwirksamer öffentlicher Politiken. Eine öffentliche Verwaltung soll nach diesem Modell drei zentralen Postulaten entsprechen. Erstens soll sie **hoch professionalisiert**, zweitens **von politischer Einflussnahme unabhängig** und drittens **zentral organisiert und in konsolidierten politischen Einheiten tätig** sein. Es dürfte beim guten Abschneiden des neoprogressiven Verwaltungsmodells beim Vollzug raumwirksamer Politik zum einen eine Rolle spielen, dass das Postulat der Nachhaltigkeit zu einem gewissen Grad Staatsinterventionismus impliziert (vgl. Sager et al. 1999: 28). Zum andern zeichnet sich raumrelevante Politik durch eine überdurchschnittliche Techniklastigkeit und entsprechende fachliche Ansprüche an die vollziehenden Behörden aus. Diesen Anforderungen kann eine von politischer Einflussnahme möglichst unabhängige und hoch professionalisierte Verwaltung besser entsprechen als eine vom kurzfristigen Wählerwillen abhängige Milizadministration.
3. Drittens hat sich die **Bedeutung des Policy Designs** für die Wirksamkeit raumrelevanter öffentlicher Politiken gezeigt. Dabei haben sich besonders zwei Instrumente als besonders wirksam bezüglich des angestrebten Outcomes erwiesen. Zum einen haben **Verfahrenswechsel** wie die Einführung von Leistungsvereinbarungen oder die Änderung

von Submissionsverfahren eine hohe Wirksamkeit gehabt. Zum andern zeigen auch **negative Infrastrukturanreize** eine hohe Outcomeperformanz, wie die verschiedenen Projekte von innerstädtischen Verkehrsberuhigungen durch Parkplatzbeschränkungen, bauliche Fahrbahnverengungen und Strassenschwellen in Wohnquartieren illustrieren. Es ist dabei kein Zufall, dass diese beiden Massnahmenarten auf zwei unterschiedliche Verbindlichkeitsstufen zu liegen kommen. Während die Verbindlichkeit bei der Veränderung des Verfahrensumfeldes für den einzelnen Politikadressaten eher niedrig ist, ein Arbeitspendler also nicht zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel gezwungen werden kann, auch wenn die ihn beschäftigende Unternehmung in eine entsprechende Vereinbarung mit staatlichen Stellen eingebunden ist, besteht bei Infrastrukturanreizen, und hier besonders bei negativen, eine physische Verbindlichkeit, die zu gewissem Grade bereits Zwangscharakter hat, wie die französische Bezeichnung von Strassenschwellen als '*gendarme couché*' andeutet. Die physische Verbindlichkeit einer solchen baulichen Massnahme wird manifest, wenn sie mit sechzig an Stelle von dreissig Stundenkilometern befahren wird. Die unterschiedlichen Verbindlichkeitsstufen der wirksamen Mittel geben Hinweise darauf, dass eine Kombination von unverbindlichen mit verbindlichen Instrumenten besseren Erfolg hat als deren separater Einsatz.

4. Viertens zeigt die Analyse eine **Schwerpunktverschiebung der Erfolgsfaktoren von der Politics-Dimension bezüglich Outputperformanz hin zur Policy-Dimension bezüglich Outcomeerfolg**. Der Weg zu einem erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Politik muss somit sowohl dem Kriterium des Konsens in Planung und Vollzug als auch jenem des adäquaten Policy Design gerecht werden. Eine mögliche Antwort auf diese Anforderung ist die **Betroffenenpartizipation bei der Massnahmenerarbeitung**. Die frühe Betroffenenmitsprache bietet sich dabei deshalb an, weil sie einerseits auf eine möglichst konfliktarme Massnahmenimplementation zielt und dazu andererseits den Weg der Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung der öffentlichen Politik wählt. Die Mittelwahl kann durch die Mitsprache der tatsächlichen Politikadressaten an Adäquanz gewinnen, wobei je nach Technizität der Problemstellung das Schwergewicht eher auf Expertenseite oder eher auf Adressatenseite liegen kann. Als Hinweis für die Eignung dieses Weges kann ausserdem auch der relativ hohe Zusammenhang zwischen Betroffenenpartizipation im Vollzug und Outcomeperformanz verstanden werden. Der Einbezug von verschiedenen betroffenen Interessen sollte dabei nach bestimmten, auf der bisherigen Erfahrung beruhenden Kriterien wie Transparenz, frühe und umfassende Information und Iterativität ablaufen (Linder/Vatter 1996, Vatter/Sager 1997). Auch sollte sich der Einbezug durch eine gewisse Konfliktorientierung auszeichnen, die Unterscheidung Betroffener und Beteiligter also offen gelegt werden, um so bereits in der Planungsphase das Problem der Verbindlichkeit der späteren Entscheide berücksichtigen zu können.

Treffen diese vier Punkte zu, so legt die Auswertung von 62 Fallstudien zum Vollzug raumwirksamer Politik in der Schweiz nahe, können Elemente einer nachhaltigen Verkehrspolitik den angestrebten Vollzugserfolg erreichen. Als Illustration kann gesamthaft die Sanierung der Seftigenstrasse in Wabern herangezogen werden, der auf allen Performanzebenen Erfolg bescheinigt wurde. Das Projekt wurde erstens von einem überdurchschnittlich grossen und bevölkerungsstarken Kanton getragen. Zweitens ist die entsprechende Verwaltung hoch professionell, zentral organisiert und verfügt über grosse Handlungsspielräume. Drittens kombinierte das Projekt Instrumente unterschiedlicher Verbindlichkeit, wurde evaluiert und war schliesslich viertens nach dem 'Berner Modell' (Kobi 1998) aufgebaut, welches sich unter anderem durch einen partizipativen Planungsprozess auszeichnet, wodurch einerseits Konflikte zu einem frühen Zeitpunkt ausgehandelt werden konnten, andererseits die Adäquanz des späteren Policy Designs durch Einbezug Betroffener abgesichert wurde.

Für eine Konkretisierung dieser Erkenntnisse werden im folgenden Abschnitt die Vollzugschancen ausgewählter Massnahmenvorschläge aus dem NFP41 prospektiv evaluiert.

11 Prospektive Evaluation ausgewählter Vorschläge aus dem NFP 41

Das Ziel der fallweisen prospektiven Evaluation sind **konkrete Aussagen über die Realisierungschancen zentraler Strategien einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz**, aus denen sich Empfehlungen darüber ableiten lassen, welche verkehrspolitischen Massnahmen unter welchen Voraussetzungen erfolgreich durchführbar sind. Balthasar (2000a: 22f.) hält fest: "Evaluationssynthesen, die für die Politikgestaltung und für die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Problemlösungsfähigkeit wertvoll sein sollen, müssen mehr sein als blosse Zusammenstellungen von Evaluationsresultaten. Sie müssen anstehende Fragen vor dem Hintergrund der Ergebnisse von 'Ex-post-Evaluationen' spiegeln. Solche Evaluationssynthesen können kein wissenschaftliches Produkt aus wissenschaftlichen Evaluationen sein. Sie sind vielmehr eine intelligente Mischung aus wissenschaftlichen Ergebnissen von Evaluationen und Kenntnissen bezüglich der anstehenden Probleme eines Politikbereichs. Zugespitzt bedeutet dies, dass die Wissenschaftlichkeit für nützliche Evaluationssynthesen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung ist."

Diesen Postulaten soll im Folgenden nachgekommen werden, indem die Resultate der vorgenommenen Evaluationssynthese zum Vollzug raumwirksamer Politiken in der Schweiz mit konkreten Massnahmenvorschlägen aus Projekten des NFP41 zusammengeführt werden. Damit wird auf der einen Seite das notwendige Fachwissen im Politikbereich Verkehr in die prospektive Evaluation integriert, auf der anderen Seite der Blick explizit nach vorn gerichtet, es werden also zukiünftige Erfolgchancen eingeschätzt. Trotzdem muss festgehalten werden, dass es im Folgenden nicht darum gehen kann, fertige "Kochrezepte" für die gewählten Massnahmenbündel vorzulegen. Vielmehr wird an praxisorientierten Beispielen eine Konkretisierung der Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese vorgenommen.

11.1 Die ausgewählten Vorschläge

Die Auswahl der prospektiv zu beleuchtenden Massnahmenvorschläge für eine nachhaltige Verkehrspolitik geschah in Absprache mit Verkehrsexperten und der Programmleitung des NFP41. Dabei wurden Schwerpunkte gesetzt, die einerseits dem im NFP41 erarbeiteten vordringlichen politischen Handlungsbedarf Rechnung tragen sollen und andererseits auf die in den vorgenommenen Auswertungen identifizierten Spannungsfelder in der Verkehrspolitik spezifisch eingehen. So wurde darauf geachtet, dass erstens Föderalismusfragen als besonders vordringliches Problem raumwirksamer Politik, zweitens Bereiche, die spezifisch die Behördenarrangements betreffen, und drittens auch die Problematik der Zusammenarbeit

mit nicht-staatlichen Partnern im Transportwesen berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck wurden die folgenden Projekte ausgewählt:

- **Freizeitverkehr:** Die Freizeitaktivitäten werden im Projekt D5 (Meier 2000b) als wichtigste Verkehrsmotivation in der Schweiz identifiziert. Es stellen sich bei einer Politik der Nachhaltigkeit in diesem Bereich neben weiterem Handlungsbedarf vordringlich auch **Fragen des Föderalismus**. Da es sich vielfach um kurzfristige Reisen über relativ weite Strecken in Gebiete mit wenig entwickelter Infrastruktur handelt, die auf den Tourismus angewiesen sind, kann von den Zielorten nicht eine alleinige Handhabung des Problems erwartet werden. Ebenso wenig kann eine übergeordnete staatliche Ebene, sei es die kantonale Ebene oder der Bund, allein mit einer Verhaltenssteuerung betraut werden. Vielmehr stellen sich in diesem Bereich Anforderungen an eine vertikale Kooperation, die schwerpunktmässig behandelt werden. Daneben stellen sich hier auch Fragen des adäquaten Policy-Designs.
- **Koordination von Raumordnung und Verkehr:** Verschiedene Projekte des NFP41, vor allem aber Projekt C8 (Marti/Henz 2000), weisen auf die zentrale Bedeutung einer Abstimmung des Verkehrs auf die Raumordnung als Teil einer nachhaltigen Verkehrspolitik hin. Mobilitätsverhalten hängt immer auch von den vom Raum vorgegebenen Bedürfnissen ab. Je mehr die Raumordnung von der Verkehrsmittelwahl abhängt, desto stärker entwickeln sich Zersiedelungstendenzen, die ihrerseits wiederum Mehrverkehr induzieren, dem allein durch technologischen Fortschritt oder Anreizsysteme nicht beizukommen sein wird. Umgekehrt weist der Weg deshalb auf eine verstärkte Abstimmung des Verkehrs auf den Raum, was aber entsprechende Planungen nach den Leitbildern einer 'Politik der Nähe' voraussetzt. Mehr als andere Politikbereiche ist die Planung der Raumnutzung deshalb Sache des Staates. Selbst bei weitgehenden Deregulierungsbewegungen fordert die geringe Grösse der zur Verfügung stehenden Fläche der schweizerischen Siedlungsgebiete Abstimmungs- und Koordinationsleistungen, die der Markt alleine nicht erbringen kann. Im Vordergrund stehen deshalb bei der Behandlung der Raumordnung **Fragen koordinierter staatlicher Planung** innerhalb gegebener Verwaltungsstrukturen.
- **Güterverkehr/Kombinierter Verkehr:** Der im Projekt B4 (Maggi et al. 1999, Maibach et al. 1999) behandelte Kombinierte Güterverkehr gilt als grosse Hoffnung für das Transitland Schweiz. Das Verkehrssegment ist allerdings äusserst komplex, da es nicht nur unterschiedliche Verkehrssysteme betrifft (Strassentransport, Bahnverkehr), sondern auch eine Schnittstelle zwischen Markt (Spediteure) und Staat (Bahninfrastruktur) darstellt. Die Situation wird mit der Reorganisation des Bahnsystems Schweiz weiter kompliziert. Nicht zuletzt weist es auch starke technische Komponenten auf, die vor allem die Umladesysteme zwischen den Verkehrsträgern betreffen und die als Beispiele für die Re-

regulierung stehen, die die Deregulierung eines Bereiches nach sich zieht. Von vordringlicher Bedeutung stehen deshalb hier **Fragen der privaten Leistungserbringung und der staatlich koordinierten Normensetzung** (Systemkompatibilität).

Die ausgewählten Studien aus dem NFP41 skizzieren in ihren Empfehlungen zum Teil ausführliche Massnahmenkataloge, die in einzelne Bündel aufgeteilt werden müssen, um einer Erfolgseinschätzung zugänglich zu sein. Aus diesem Grund wird Rückgriff genommen auf zwei Kriterien für die Auswahl der zu untersuchenden Massnahmen.

Auswahlkriterium für die konkreten Massnahmenbündel aus den Untersuchungsfällen sollen im Sinne einer vorgängigen Absicherung möglichst hoher Realisierungschancen ein Erfüllen der beiden sachlich-prospektiven Kriterien der *empirischen Konsistenz* und der *logischen Kohärenz* sein (Knoepfel et al. 1997: 81f.; vgl. auch Bussmann 1997).

- Das Kriterium der empirischen Konsistenz fragt danach, ob die wichtigsten Bestandteile des Wirkungsmodells empirisch ausreichend abgestützt sind oder zumindest nicht in Widerspruch zu empirischen Beobachtungen stehen.
- Zweitens ist die logische Kohärenz zu überprüfen. Es ist abzuklären, ob einerseits das vorgesehene Instrumentarium überhaupt einen namhaften Effekt auf die Problemdimension haben kann, und andererseits, ob das geplante Politikkonzept nicht in Widerspruch zu bestehenden oder geplanten anderen öffentlichen Politiken steht.

Diese beiden Kriterien dienen der Auswahl konkreter Vorschläge aus den globalen Empfehlungen der einzelnen Projekte. Ebenfalls berücksichtigt werden im Folgenden bereits von den Forscherinnen und Forschern vorgenommene Akzeptanzabklärungen auf verschiedenen Aggregatenebenen, also in Kreisen der Politik, der Verwaltung oder der Bevölkerung.

11.2 Freizeitverkehr

Ruedi Meier (2000a) hat im NFP41-Projekt D5 die Problematik des Freizeitverkehrs untersucht. Obwohl Freizeitaktivitäten den gewichtigsten Verkehrszweck und somit auch eines der zentralen Umweltprobleme in der Schweiz darstellen, sind die politischen Lösungsvorschläge für dieses Verkehrssegment bislang wenig spezifisch ausgefallen. Eine Politik nachhaltigen Freizeitverkehrs erfordert denn auch neben dem Setzen von neuen Akzenten vor allem die Weiterentwicklung und Ergänzung bestehender Politikansätze. Meier (2000a: 186) unterscheidet entsprechend drei Ansätze für die Entwicklung von Strategien für einen nachhaltigen Freizeitverkehr:

- "Erstens sind alle Ansätze zu beachten, die generell zu einer nachhaltigeren Mobilität führen, die also im Prinzip nicht spezifisch auf den Freizeitverkehr ausgerichtet sind, aber einen wesentlichen Beitrag an einen nachhaltigen Freizeitverkehr leisten können. Dazu

sind die Förderung von autofreien Haushalten, die Durchsetzung der Kostenwahrheit, die Parkplatzbewirtschaftung und die Förderung von energieeffizienten Fahrzeugen zu zählen.

- Zweitens beruht sie auf Politikansätzen, die bereits heute eingesetzt werden, und den spezifischen Bedürfnissen des Freizeitverkehrs besser Rechnung tragen sollen. Dazu gehören die strategischen Planungen, Raumordnung bzw. Raumplanung, Infrastruktur- und Verkehrspolitik sowie Umwelt- und Energiepolitik.
- Drittens sind aus Sicht von Freizeitaktivitäten und Freizeitverkehr deutlich neue Akzente zu setzen, indem beispielsweise spezifische Analysen zum Freizeitverkehr erarbeitet werden oder zusätzliche Serviceleistungen und Angebote erbracht werden."

Auf diesen drei Konzeptebenen entwickelt der Autor konkrete Strategieelemente einer Politik des nachhaltigen Freizeitverkehrs, aus denen für die nachfolgende prospektive Evaluation einzelne Elemente herausgegriffen wurden.

11.2.1 Ausgewählte Massnahmen und Schwerpunkte der Evaluation

Aufgrund des umfassenden Ansatzes der Studie von Meier (2000a, vgl. auch Meier 2000b) kann keine gesamthafte Einschätzung vorgenommen werden. Einzelne Elemente werden in den beiden anderen prospektiven Fallstudien abgedeckt, so die Forderung nach der Abstimmung von Raumplanung und Verkehr oder im weitesten Sinn auch die Sicherung der Systemkompatibilität durch den Staat beim Gepäcktransport. Auf Basis der beiden vorgelagerten Auswahlkriterien der empirischen Konsistenz und der logischen Kohärenz wurde ein Massnahmenbündel auf der Ebene der Spezifizierung bestehender Politikansätze im Verkehrsbereich gewählt, nämlich die den Bedürfnissen der Freizeitmobilität entsprechende *Ergänzung und Koordination des Regionalverkehrs*.

Meier (2000a: K-11) hält fest: "Im Regionalverkehr (Agglomerationen und Randgebiete) sind in Ergänzung zum bestehenden ÖV-Angebot neue flexible Angebote zu erbringen. Im Hinblick auf die neuen Angebote von Bahn 2000 und der NEAT sind im Berg- und Randgebiet optimierte Anschlüsse sicherzustellen, die rasch in die Ferienorte führen. (...) Der Bund und die Kantone müssen neue Konzepte in ihrer Funktion als Besteller entwickeln. Auf bestehende Konzessionen kann dabei keine Rücksicht genommen werden. Es sind möglichst optimale Angebote unter der Beachtung der Aspekte Zeit und Komfort auf der Schiene oder der Strasse anzubieten."

In Abstimmung mit diesen Vorschläge hält Meier (2000a: K-11) auch eine Reform der Preispolitik für notwendig: "Die Preispolitik des ÖV soll Sonderangebote für Freizeitaktivitäten beinhalten (z.B. vergünstigte KombiBillette für Veranstaltungen, Sportaktivitäten), wobei eine Koppelung der preislichen Anreize im ÖV mit nachfragelenkenden Massnahmen beim

MIV (motorisierter Individualverkehr) zu verbinden ist. Andernfalls verpufft der erwünschte Umlagerungseffekt, da Preismassnahmen beim ÖV alleine kaum eine Wirkung nach sich ziehen. Die unternehmerische Aufgabe der ÖV-Preispolitik ist mit öffentlichen Auflagen zu flankieren (Aufgabe von Gemeinden, Kantonen, Bund). Zudem sind mit den EasyRide die Chancen der Telematik - ein Billett für das gesamte ÖV-Netz inklusive Zusatzleistungen mit einer periodischen Abrechnung - rasch und umfassend zu nutzen. Der Bund und die Kantone haben die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass sich alle Transportunternehmen am EasyRide beteiligen. Die Realisierung des EasyRide ist aber Sache der Transportunternehmen."

Der Schwerpunkt bei der politischen Handhabung dieser Vorschläge liegt bei der *föderalistischen Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden innerhalb möglicher Vollzugsarrangements*.

11.2.2 Relevante Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese

Es kann für den hier zu beleuchtenden Aspekt eines nachhaltigen Freizeitverkehrs in einem ersten Schritt auf die erste Schlussfolgerung aus der Evaluationssynthese zurückgegriffen werden, die auf die wachsende Vollzugsperformanz bei **höherer föderaler Stufe** verweist, wobei die Untersuchungsgesamtheit hier, wie erläutert, einen gewissen Bias hin zu lokalen und kantonalen Projekten aufweist, in deren Rahmen sich aber der festgestellte Zusammenhang um so stärker wieder findet. Wie ist die Feststellung wachsender Performanz bei zunehmend höherer Staatsebene zu konkretisieren?

Zunächst ist festzuhalten, welche zwei Schwerpunkte bezüglich der föderalen Problematik gesetzt werden. Zum Einen ist das die **Abstimmung von Bund und Kantonen im Regionalverkehr mit dem Ziel neuer Angebotskonzepte**, zum Andern die stärker **horizontale Koordinationsanforderung** bei der Erarbeitung flankierender Massnahmen einer ÖV-Preispolitik vor Ort, d.h. **auf der Ebene der Gemeinden**.

In einem Ausblick auf die neunziger Jahre haben Knoepfel und Kissling-Näf (1993: 17) auf folgende Problematik beim **Vollzug lokal raumwirksamer, zentralstaatlicher Projekte** hingewiesen: "Wer die Ressource 'Lebensraum' in Anspruch nehmen will, bedarf heute nicht nur mehr eines repräsentativ-demokratischen Mandates durch ein nationales Parlament, sondern er benötigt, nach den gegenwärtig faktischen Verhältnissen zu schliessen, ausserdem den stillschweigenden Konsens der betroffenen Bevölkerung zur Einfügung seines

Werkes in örtliche und überörtliche Politikteppiche.⁴³ Diesen Prozess nannte man früher 'Interessenabwägung'. Bei der Prioritätensetzung auf regionaler Ebene sind heute zentralstaatliche Vorgaben nicht mehr vorrangig. Deshalb ist ein Konsens und eine Abstimmung mit den betroffenen Akteuren vor Ort notwendig geworden. (...) Der verhandelnde Staat ist jener Staat, der nicht nur abstrakt, sondern konkret und vor Ort Sinn stiftet, Verständnis für seine Belange sucht und sich durch ausgehandelte Leistungen und Gegenleistungen legitimiert." Entsprechend stellen Balthasar et al. (1995: 3) in ihrer Evaluationssynthese zum Vollzug von Bundespolitik in den Kantonen fest: "(Es) zeigen sich Probleme in der Kommunikation und im gegenseitigen Vertrauen zwischen eidgenössischen und kantonalen Instanzen. Wenn die Bundesvorgaben in den Augen der Kantone den regionalen Besonderheiten zu wenig Rechnung tragen, schmälert dies zum Beispiel die Akzeptanz und führt zu Vollzugsproblemen. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass der Vollzug nicht als mechanische Umsetzung von Aufgaben, sondern als sozialer Prozess betrachtet werden muss." Von Bedeutung für die vertikale Einrichtung neuer Strukturen für einen nachhaltigen Freizeitverkehr wird somit nicht allein die **föderative Kompetenzordnung**, sondern ebenso der Prozess der **Herstellung von Konsens zwischen den unterschiedlichen Staatsebenen** sein.

Als Referenzstudien zum Vollzugsföderalismus in der Untersuchungsgesamtheit bieten sich die Fallstudien zum kommunalen LRV-Vollzug in Nordwestschweizer Kantonen (Fritsche und Vatter 1997), zur Temporeduktion auf Nationalstrassen in den Kantonen Luzern und Zürich (Knoepfel et al. 1994; Mäder 1993), zur grenzüberschreitenden S-Bahn in der trinationalen Regio Basiliensis (Würmli und Plattner 1998, vgl. auch übrige Fallstudien aus NFP41 Projekt D7 'Verkehrspolitik in Grenzregionen', Mettan und Erlanger 1999), zur 'Regenbogen Bonuskarte' VZB/SBB in Zürich (Willi/Egli 1995) sowie zum Nationalstrassenbau seit 1960 (Bassand et al. 1986) an. Ebenfalls mit einbezogen werden die Erkenntnisse aus der Fallstudie von Meier (1999) selber zum Verkehr aus Ski- und Snowboardausflügen.

⁴³ Der Begriff "Politikteppich" hat sich, obwohl sehr bildhaft, in der Policy-Forschung nicht breit durchgesetzt und wird deshalb hier auch nur in einem Zitat verwendet. Er meint die Verflechtung der politischen Inhalte zwischen den Sektoren: "Unter einem örtlichen oder regionalen Politikteppich verstehen wir die Gesamtheit der Entscheidungen, die von den beteiligten institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren (Akteurnetzwerk) verknüpft und miteinander in Verbindung gebracht werden, um so über Pläne und Projekte verschiedene öffentliche Politiken in einem gegebenen räumlichen System zu realisieren. Dies hat zur Folge, dass die Projekte bzw. Pläne zueinander in einen sachlichen, funktionalen oder politischen Zusammenhang gestellt werden. (...) Politikteppiche stellen den Wirkungskontext für neu konzipierte zentralstaatliche Interventionen dar" (Knoepfel und Kissling-Näf 1993: 13).

Eine **erste Erkenntnis** aus diesen Studien ist, dass sich die vertikalen Abstimmungsprozesse dann einvernehmlich abspielen und zu Vollzugserfolg führen, wenn **eine**, und zwar mehrheitlich die jeweils höhere, **föderale Ebene die Rolle des 'Netzwerkmanagers' übernimmt**. Eine höhere Ebene bietet sich vor allem bei breit angelegten Programmen an, da sie durch ihre übergeordnete Stellung auch Aufgaben der horizontalen Koordination übernehmen kann. Wie das Beispiel der Regio-S-Bahn in der 'Trinationalen Agglomeration Basel' (TAB) zeigt, kann diese Rolle aber auch von einem horizontal gleichgestellten Akteur erfolgreich übernommen werden. Es spielen in diesem Fall aber andere Initiierungsmuster. Projekte, die auf Bundesebene initiiert werden, übernehmen oft in der Praxis erprobte Innovationsleistungen einzelner Kantone und sind für deren horizontale Verbreitung besorgt. Es handelt sich dabei also weniger um eine innovative Leistung selber denn um einen Transfer von Innovation und somit um eine letztlich administrative Handlung. Der Anstoss zu solchen Projekten auf **Bundesebene** findet also häufiger in der **Verwaltung** als in der Politik statt. Anders die **kantonale Ebene**, wo die eigentliche Innovation geschieht. Gerade für die Übernahme einer Netzwerkmanager-Rolle ist die Legitimationsfrage von zentraler Bedeutung. Den Ausschlag geben hier deshalb **politische Entscheide**.

Bei der vorgeschlagenen Einführung neuer, flexibler Regionalverkehrsangebote in Randgebieten gilt es gerade deshalb bereits bei der Konzeptentwicklung den **lokalen und regionalen Umsetzungsfragen hohes Gewicht** beizumessen. Von Seiten des Bundes sollte aus diesem Grund der Wille zur verbesserten Berücksichtigung von Fragen der Föderalismus- und Vollzugstauglichkeit durch die **konsequent frühe oder noch besser kontinuierliche Kontakttierung der zuständigen kantonalen und/oder kommunalen Stellen** unterstrichen werden. Da gerade in frühen Phasen mit der Problemdefinition meist auch schon grundlegende Zielbestimmungen und Optionenfestlegungen geschaffen werden, die später nur mehr als gegebene 'Sachzwänge' wahrgenommen werden, muss der Einbezug der Kantone als Vollzugsträger zu einem möglichst frühen Zeitpunkt geschehen. Auf der anderen Seite hat dieses Vorgehen des vorzeitigen Miteinbezugs auch für die übergeordnete föderale Ebene selber Vorteile, da in einer frühen Phase der Entwurfsfassung Änderungen mit viel geringerem Aufwand vorgenommen werden können als später. Auch die Referenzstudien aus der Untersuchungsgesamtheit weisen darauf hin, dass der Vollzugserfolg bei einer Einbindung in vertikale Muster steigt, wobei die sowohl **fachlich-rechtliche als auch politische Absicherung** der zu erbringenden Verkehrsberuhigungsmassnahmen **durch** Amtsstellen und Behörden einer **übergeordneten Territorialebene** eine positive Wirkung zukommt. Zusätzlich zeigt sich hier aber auch, dass auf der operativen Ebene vor allem jene **kommunalen Akteure** beizuziehen sind, deren institutionelle Interessen einer Intervention im Verkehr nicht entgegenstehen und die möglichst **vollzugsnah** sind. Marek (1995: 74) nennt an erster Stelle Verkehrspolizei und Raumplanungsbehörden. Hier stellt sich ein-

schränkend das Problem, dass eidgenössische und kommunale Akteure in der Regel nicht direkt miteinander kommunizieren.

Eine Abstimmung und Ergänzung des Regionalverkehrs trifft auf das **Problem unterschiedlicher, übergeordneter Planungsschwerpunkte** auf nationaler (Langstrecken- und Güterverkehr) und regionaler Ebene (Kurzstrecken- und Personenverkehr), was einer kurzfristigen Einigung bei konkreten Problemen im Weg stehen kann, auch wenn der Wille aller Beteiligten vorhanden sein mag. In einem entsprechenden Fall bezüglich der Planung von zwei S-Bahn-Stationen in Bern hat sich das Instrument eines **behördenverbindlichen (Richt-) Plans** als ausserordentlich praktikabel erwiesen. Aufgrund der hier **festgelegten unterschiedlichen Umsetzungshorizonte** konnten die SBB konsensuell und verbindlich in eine Planung eingebunden werden, die sich aufgrund übergeordneter Sachzwänge in absehbarer Zeit nicht umsetzen konnten. Bei der Neuberechnung des Fahrplanes wenige Jahre später ergaben sich jedoch die notwendigen Freiräume, die die Umsetzung der unterzeichneten Planungselemente ermöglichten. Eine Neuverhandlung der Planung mit den weiteren betroffenen Akteuren war nicht mehr notwendig (Sager 2000a).

Solche Vorabklärungen zahlen sich um so mehr aus, je besser das kontaktierte Umfeld organisiert ist. Eine **zweite Erkenntnis** bezieht sich deshalb auf das Verhalten der Kantone und Gemeinden selber. **Je besser die Kantone und/oder Gemeinden untereinander koordiniert sind, um so mehr Gewicht werden sie als Ansprechpartner geniessen, und um so leichter können sie auch angesprochen werden.** Ein Ausgleich muss sich also nicht nur vertikal, sondern vor allem auch horizontal konsensuell gestalten. So hält auch Meier (2000a: 110) bezüglich der konsequenten Realisierung des Vollkostenprinzips bei flankierenden Massnahmen zur MIV-Regulierung durch Parkplatzbewirtschaftung fest, dass auf eine oktroyierende Vorgehensweise, indem beispielsweise übergeordnete Behörden eine Mengenregulierung durchsetzen, verzichtet werden soll: "Es besteht die Gefahr, dass Gemeinden nicht ein Optimierung der Parkplatzzahl anstreben, sondern mit Maximalforderungen in die politische Ausmarchung einsteigen."

Die interne Koalitionsfähigkeit der unteren und mittleren föderalen Ebenen wird gerade bei Fragen mit geringen Vetomöglichkeiten hinsichtlich der Vollzugsphase zum entscheidenden Faktor bezüglich der Einflussmöglichkeiten in der Massnahmenerarbeitung. Im Falle heterogener kantonaler oder kommunaler Interessen besteht eine Möglichkeit in der Suche nach externen Koalitionen mit nahestehenden Interessenverbänden oder Leistungserbringern, oder aber, dem föderalistischen Ideal näher stehend, in der **Sammlung in verschiedenen internen Koalitionen**, in denen sich die Kantone und/oder Gemeinden gemäss ihren spezifischen regionalen oder strukturellen Interessen hinsichtlich bestimmter Fragen zusammenschliessen, ohne als Gesamteinheit auftreten zu müssen.

Funktionale räumliche Zusammenschlüsse machen aber nicht allein bezüglich der Wahrnehmung auf übergeordneter Ebene Sinn, sondern bieten sich vor allem auch für die Umsetzung der ebenfalls vorgeschlagenen flankierenden MIV-Lenkungsmassnahmen vor Ort an. Gerade in Randregionen mit wenig ausgebauten Verwaltungen empfiehlt sich diese Strategie besonders. Es ist gerade in diesem Falle wichtig, dass nicht einfach nur vereinzelte Ferienorte isoliert flankierende MIV-Beschränkungen einführen, um die Anfahrt mit dem ÖV anzureizen, und sich mit einer entsprechenden Einzelkämpferstrategie ins touristische Abseits manövrieren. Eine solche Entwicklung hätte nicht allein die Desavouierung des vertikal koordiniert hergestellten, freizeitverkehrsspezifischen Regionalverkehrsangebots zur Folge. Auch könnte das erfolglose Vorpreschen einer einzelnen Gemeinde als künftiges Argument für das Zurückstehen aller anderen Gemeinden dienen und so langfristig eine der ursprünglichen Zielsetzung entgegengesetzte Wirkung entfalten. Referenzstudien für funktionale horizontale Zusammenschlüsse aus der Untersuchungsgesamtheit sind neben den bereits erwähnten der Tarifverbund 'Bäre Ahi' in der Region Bern (Marek 1995) und die Schaffung des Zürcher Verkehrsverbundes (Knoepfel et al. 1994).

Die oben festgestellten unterschiedlichen Initiierungsmuster von vertikaler Kooperation, die einen Transfer von bestehender Innovation anstrebt, und horizontaler Kooperation, die selber innovativ ist, und ihre Implikationen für die **politische Legitimation** gelten auch auf der kommunalen Ebene. Eine entsprechende Regionalpolitik soll deshalb nicht von 'oben' nach 'unten' konzipiert werden, sondern mit allen Betroffenen abgestimmt werden. Viel stärker als eine technische, vertikale Zusammenarbeit muss deshalb die **horizontale Kooperation von politischen Akteuren initiiert und getragen** werden.

Wie sich an Eggers (1998) Fallstudien zur regionalen Entwicklung zeigt, ist ein hoher Problemdruck zwar eine notwendige, aber nicht immer hinreichende Voraussetzung für die Bildung regionaler Partnerschaften. Ein besonderes Augenmerk muss deshalb der Frage gelten, wie solche funktionalen Zusammenschlüsse gefördert werden können. Es hat sich dabei in Beispielen interkommunaler Kooperation gezeigt, dass es weniger darum gehen soll, neue politische Institutionen oder kantonale Beitrittszwänge zu schaffen, sondern problembezogen über finanzielle Anreize Gemeinden zur Kooperation zu animieren. Im Rahmen einer gesamthaften Freizeitverkehrsstrategie, d.h. in Abstimmung mit einem koordinierten ÖV-Angebot, kommen dabei durchaus **finanzielle Anreize** in Betracht. So ist es den Realisierungschancen besonders förderlich, wenn die **Anreize nach den Eigeninteressen der Gemeinden ausgerichtet** werden. Die Dynamik des Aufbauprozesses kann durch die Zusammenarbeit unter Partnern mit gemeinsamen Interessen abgesichert werden, die sich gegenseitige Vorteile ausgleichen und für Leistungen an Dritte höhere Entgelte verlangen. Nicht das Abseitsstehen soll also bestraft, sondern vielmehr die freiwillige Teilnahme belohnt werden (Arbeitsgruppe Zusammenarbeit in der Agglomeration 1992). Hiermit verbundene

Probleme wie Mitnahmeeffekte, Verminderung intrinsischer Kooperation oder nicht-intendierte Entwicklungsverzerrungen können abgeschwächt werden durch zeitliche Befristung und eine degressive Ausgestaltung der finanziellen Unterstützung. Vor allem aber, so Egger (1998: 239), soll die finanzielle Förderung erstens kombiniert werden mit **Informativität und gezielten Appellen** in Regionen mit niedrigem oder gefährdetem Entwicklungsstand. Zweitens sollen die geförderten Partnerschaften **regelmässig** auf ihren Zielerreichungsgrad hin **evaluiert** werden.

Wichtig ist, so zeigen weitere Studien horizontaler Zusammenarbeit (Regio-S-Bahn im Raum Basel), dass diese Verwaltungseinheiten im Rahmen der politisch festgelegten Zielvorgabe arbeiten und dabei über **gleichgelagerte Entscheidungskompetenzen** verfügen. Die getroffenen Entscheidungen werden so einerseits verbindlicher, andererseits fallen Umwege via Rücksprachen und Vertrauensunsicherheiten weg. Da sich auf kommunaler Ebene im vorwiegend ruralen Raum der Tourismusgebiete die Ausdifferenzierung von Verwaltung und Politik in Grenzen hält, ist eine Vermischung politischer und operativer Akteure in horizontalen Partnerschaften kaum zu umgehen. Eine **Offenlegung der Kompetenzlagen und Handlungsspielräume** aller Teilnehmenden ist in diesem Fall von vordringlicher Wichtigkeit. Ein solches Vorgehen könnte beispielsweise zur Erarbeitung und Umsetzung eines regionalen Parkplatzkonzepts mit umfassender Bewirtschaftung nach dem Vollkostenprinzip (Meier 2000a: 110) in einem Wintersportgebiet angewandt werden.

Erkenntnisse ergeben sich aus der Evaluationssynthese **drittens** auch für das anzustrebende **Policy Design**. Zwei Instrumente haben sich als besonders wirksam hervor getan: Verfahrenswechsel (Leistungsvereinbarungen oder Übergang zu Submissionsverfahren) und negative Infrastrukturanreize. Ebenfalls als erfolgreich haben sich 'neutrale' ökonomische Anreize (neue Preise für neue Leistungen) erwiesen. Meiers (2000a: 108) Einschätzungen und Empfehlungen entsprechen diesen Resultaten bereits weit gehend, indem neue **Bestellervereinbarungen im Regionalverkehr**, die zu einer Verbesserung des ÖV-Angebots führen sollen, in Kombination mit flankierenden, lokalen **Lenkungsmassnahmen zur MIV-Verminderung** vorgeschlagen werden. In einer Untersuchung öffentlich-privater Partnerschaften zur regionalen Entwicklung kommt Egger (1998: 229) zum Schluss, dass Zusammengänge politischer Einheiten vor allem dann funktionieren, "wenn wenige und dafür **konkrete, einfach formulierte Ziele** festgelegt werden." Ein solches Ziel wäre im vorliegenden Fall ein überkommunales Verkehrs- oder Parkplatzkonzept. Angeregt wird von Meier (2000a, vgl. auch Meier 2000b) vor allem auch die Parkplatzbewirtschaftung zur Vollkostendeckung inklusive externer Landschaftskosten, was im Prinzip einem 'neutralen' ökonomischen Anreiz entspricht. Es ist hier allerdings zu berücksichtigen, dass letztere Massnahme nicht unmittelbar einsichtig sein wird und deshalb durch **persuasive Informationsbe-**

mühungen unterstützt werden sollte. Der Zusammenhang mit Landschaftskosten könnte via Tafeln oder über die Parkplatzkarten selber in kurzer Form kommuniziert werden.

Von Interesse sind schliesslich die Akzeptanzabklärungen Meiers (2000a: 157) in Expertengesprächen, die eine Parkplatzbewirtschaftung in Ferienorten ebenso wie die ÖV- Angebotsförderung ziemlich genau beim Durchschnitt aller abgefragten Massnahmen sowohl bezüglich Umweltwirkungen wie politischer Akzeptanz einordnen. Eine Kombination der beiden Instrumente hat somit relativ gute Chancen auf Vollzugsakzeptanz wie auch auf Umweltwirksamkeit. Die Gesamteinschätzung fällt somit positiv aus, haben sich die beiden Elemente einer nachhaltigen Verkehrspolitik doch auch in der Evaluationssynthese als überdurchschnittlich erfolgreich bezüglich Output, Impact und Outcome erwiesen.

11.2.3 Empfehlungen

Tabelle 35 fasst die Empfehlungen für eine nachhaltige Freizeitverkehrspolitik in Form von besseren ÖV-Zufahrtsangeboten und MIV-Lenkungsmassnahmen in Stichworten zusammen, wobei vor allem auf Fragen der vertikalen und horizontalen Koordination und Kooperation eingegangen wird.

Tabelle 35: Übersicht zu den Empfehlungen für die Ergänzung und Koordination im Regionalverkehr und flankierende Lenkungsmassnahmen vor Ort im Freizeitverkehr (Projekt D5)

vertikale Zusammenarbeit	horizontale Zusammenarbeit	Policy Design
<ul style="list-style-type: none"> Federführung bei der übergeordneten föderalen Ebene Zusammenarbeit vor allem auf Verwaltungsebene hohe Beachtung von Fragen der Föderalismus- und Vollzugstauglichkeit frühe und kontinuierliche Kontaktierung kantonaler und/oder kommunaler Stellen Berücksichtigung divergierender übergeordneter Planungsschwerpunkte durch zeitliche Flexibilisierung der Umsetzungshorizonte Förderung horizontaler Koordination (vgl. nächste Spalte) 	<ul style="list-style-type: none"> Federführung bei jener Einheit, die durch politischen Entscheid die Innovationsleistung verantwortet Zusammenarbeit muss politisch getragen werden Zusammenarbeit kann staatlich angereizt werden durch finanzielle Förderung Einbindung in vertikale Kooperationsstrukturen vollzugsnahe Verwaltungsakteure mit gleichen Entscheidungskompetenzen konkrete, einfach formulierte Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> ÖV-Förderung durch national und regional abgestimmte Bestellervereinbarungen im Freizeitverkehr Flankierende, lokale Infrastrukturnegativanreize beispielsweise durch regional koordiniertes Parkplatzkonzept. kommunizierter, neutraler ökonomischer Anreiz in Form von Vollkostendeckung inklusive externe Landschaftskosten

11.3 Koordination von Raumordnung und Verkehr

Die Abstimmung von Raumplanung und Verkehrspolitik hat sich im Rahmen des NFP41 wie auch in weiter gefassten Expertengruppen als vordringlicher Aspekt eines nachhaltigen Verkehrs erwiesen. So befasst sich nicht allein das entsprechende NFP41-Projekt C8 "Wechselwirkungen Verkehr/Raumordnung" (vgl. Marti/Henz 2000) mit dem entsprechenden Problembereich, er findet sich im Sinne von Massnahmenvorschlägen beispielsweise auch im vorgängig behandelten Projekt D5 zum Freizeitverkehr (Meier 2000a: 195-197; Meier 2000b), in der Untersuchung zur Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (Bonanomi 2000), am Rande in den "Strategien für einen nachhaltigen Verkehr" des Projekts C7 (IKAÖ/Basler&Partner 2000) und vor allem im Projekt A4 zur Attraktivität von Schnittstellenbahnhöfen, das als letzte Schlussfolgerung formuliert: "Die städtische Raumplanung (ist) an den Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs aus(zu)richten, um so die Bedürfnisse bezüglich Raum und Zeit in den Lebensräumen der Alltagsmobilität mit dem ÖV-Angebot abzudecken. Die Ermöglichung einer flexiblen Aktivitätsplanung mit öffentlichen Verkehrsmitteln impliziert, dass die zentralen Orte, wo die Aktivitäten stattfinden, mit dem ÖV-System leicht erreichbar sind. Dieser Aspekt verweist auf die Raumplanung. Konkret geht es darum, die städtische Raumentwicklung an den Knotenpunkten des ÖV-Netzes auszurichten" (Kaufmann et al. 2000). Da es sich beim spezifisch mit den Wechselwirkungen von Raumordnung und Verkehr befassten NFP41-Projekt C8 um eine zum Zeitpunkt der hier präsentierten Analyse noch laufende Untersuchung handelt, wird im Folgenden diese letzte Handlungsempfehlung des Projekts A4 prospektiv evaluiert.

11.3.1 Ausgewählte Massnahmen und Schwerpunkte der Evaluation

Der Ansatz der Abstimmung des Verkehrs am Raum kann nicht hinsichtlich eines allfällig geeigneten Policy Designs evaluiert werden, da er hier bereits sehr konkret ist. Vielmehr löst er zu einem gewissen Grad die Forderung der dritten Schlussfolgerung der Evaluationssynthese bereits ein, die die Kombination unterschiedlicher Verbindlichkeitsstufen im Policy Design als Erfolgsfaktor für Vollzugsperformanz postuliert. So stellt die Raumordnung einerseits einen ausserordentlich verbindlichen Infrastrukturanreiz dar, und zwar sowohl positiv, indem sie kompakte Räume generieren kann, wie auch negativ, indem sie durch entsprechende Zonung den MIV auf längere Umwege gegenüber Langsamverkehr oder ÖV zwingt. Andererseits hat sie mit Zonenordnungen regulative Steuerungsinstrumente zur Hand, die die Ansiedlung von Gewerbe oder Wohnraum bestimmen können. Einen weit weniger verbindlichen Positivanreiz stellt schliesslich die Bereitstellung eines ausgebauten ÖV-Angebots dar, das in Ergänzung dieser Massnahmen wirkt.

Gerade die Konstatierung der Notwendigkeit von Verbindlichkeit weist auf die Rolle des Staates hin. Die Koordination von Raum und Verkehr benötigt eine ganzheitliche Sicht des Raums und impliziert aus diesem Grund staatlichen Interventionismus. Die Hauptarbeit wird deshalb in Politik und Verwaltung geleistet werden. Die Kernfrage bei der Abschätzung von Massnahmen, die auf eine Koordination von zwei raumwirksamen Politikbereichen zielen, liegt deshalb bei den zuständigen *Behördenarrangements* und innerhalb dieser bei der *Organisation der entsprechenden Koordinationsprozesse*.

11.3.2 Relevante Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese

Es ist besonders eine Schlussfolgerung aus der Evaluationssynthese, die für die Einschätzung verwaltungsinterner Koordinationsprozesse vordringliche Gültigkeit hat, nämlich jene, die auf die Bedeutung der institutionellen Eigenschaften des zuständigen Behördenarrangements für den Erfolg raumwirksamer Politiken hinweist. Für den Vollzugserfolg auf allen drei untersuchten Performanzebenen hat es sich als förderlich erwiesen, wenn die **zuständige Verwaltung** erstens **personell gut ausgestattet** und **hoch professionalisiert**, zweitens von kurzfristiger politischer Einflussnahme so **unabhängig** wie möglich und drittens **zentral organisiert** und in **konsolidierten politischen Einheiten** tätig ist. Wie lassen sich nun diese allgemeinen Resultate für die konkrete Frage nach der Koordination von Raumnutzung und Verkehr anwenden?

Auch ausserhalb des NFP41 stellt die Koordination von Raumplanung und Verkehr einen wichtigen Forschungsgegenstand dar, beispielsweise im NFP25 "Stadt und Verkehr" (vgl. Klöti et al. 1993, Knoepfel et al. 1994) oder in den europäischen COST-Programmen CITAIR (vgl. Marek 1995, Schenkel 1995) und COST 332 "Transport and Land-Use Policies" (vgl. Kaufmann et al. 2000, Sager et al. 1999), an denen auch die Schweiz beteiligt war. Es bestehen aus diesem Grund verschiedene Referenzstudien in der Untersuchungsgesamtheit der durchgeführten Evaluationssynthese.

Die meisten der entsprechenden Fälle, vorwiegend in urbanen Räumen, verweisen auf die Präsenz verwaltungsinterner Koordinationsgremien, die mit der Abstimmung von Raumplanung und Verkehrsplanung in den betroffenen Gebietseinheiten betraut sind. Deren Untersuchung ergibt Hinweise für die Organisation von Politikkoordination, die die Postulate der Grösse, der Professionalität und der Zentralisierung des oben skizzierten, erfolgversprechenden Verwaltungsmodells sinnvoll ergänzen können.

Eine **erste relevante Feststellung** aus diesen Fallstudien ist jene, dass die **Trennung von Fach- und Politikebene mit einer zentralen Schnittstelle** eine grosse Verständigungshilfe darstellen kann. So haben PolitikerInnen häufig andere Vorstellungen, wie sich Raumordnung und Verkehr abstimmen lassen, als die entsprechenden Fachleute aus der

Verwaltung. Die verschiedenen Sichtweisen lassen sich auf unterschiedliche Akteurfunktionen und Normensysteme zurückführen. Vereinfacht gesagt fühlen sich die PolitikerInnen entweder ihren spezifischen Wählersegmenten oder aber der Gesamtbevölkerung verpflichtet, während die Verwaltung sich einerseits an fachspezifischen, professionellen Kriterien ausrichtet oder aber den Vorgaben der Exekutive gehorcht. Im Idealfall decken sich die Forderungen für das jeweilige Projekt, die aus diesen vier Perspektiven gezogen werden; im Normalfall tun sie es nicht. Einer Entwirrung der verschiedenen Zugehörigkeiten ist deshalb eine klare Rollenteilung dienlich. Es findet sich hier das **Postulat der politischen Unabhängigkeit** wieder, indem der Politik die Aufgabe der Strategiefestlegung und Schwerpunktsetzung auf Basis der zur Verfügung stehenden Entscheidungsgrundlagen zukommt, während die Fachleute innerhalb dieser Vorgaben möglichst grosse Handlungsspielräume haben sollen.

Grosse Bedeutung kommt dabei den eigentlichen KoordinatorInnen an der Schnittstelle zu, die sowohl fachliches Können als auch politisches Fingerspitzengefühl aufweisen sollten. Ihre Rolle verweist auf das oben gemachte **Postulat der Zentralisierung**, wird doch hier der Austausch zwischen den beiden Ebenen zentral organisiert. Die Aufgabe beinhaltet denn auch ein gewisses Mass an Entscheidungsverantwortung, da mit der Vermittlung auch eine Gewichtung einher geht. Sind mehrere föderale Ebenen in einem solchen Prozess betroffen, ist es deshalb von grosser Wichtigkeit, dass die verantwortliche Person auch der federführenden Ebene angehört.

Nicht nur die Vermittlung zwischen Politik und Expertise stellt hohe Anforderungen, sondern auch die eigentliche Koordination zwischen den beiden betroffenen Sachgebieten der Raumordnung und der Verkehrsplanung. Wie Fallstudien gezeigt haben, können hier heftige Konflikte zwischen professionellen Kulturen aufkommen, die im Extremfall zu eigentlichen Blockaden führen. Während Verkehrsingenieure einen möglichst flüssigen Verkehrsablauf anstreben, gewichten Raum- und Stadtplaner die kohärente Nutzung des Raums stärker. Diese Gewichtung ist letztlich ein politischer Entscheid und sollte als Teil der strategischen Schwerpunktsetzung klar definiert sein. In der skizzierten Rollenteilung ist es deshalb Sache der Politik, die entsprechenden Ziele vorzugeben.

Ein **zweiter Kernpunkt** der Organisation von Koordinationsprozessen betrifft die Frage, wie umfassend die entsprechenden Gremien sein sollen. Eine **restriktive Teilnehmersauswahl** hat sich dabei in den Fallstudien als sinnvoll erwiesen. Dies widerspricht nicht dem Postulat einer grossen personellen Ausstattung der zuständigen Verwaltungen mit Spezialist/innen. Vielmehr knüpft eine kleine Teilnehmerzahl an das Argument der unterschiedlichen Verbindlichkeiten an. Da die Koordination von Raumplanung und Verkehrsplanung immer einen Prozess darstellt, sind die TeilnehmerInnen für ihr weiteres Vorgehen darauf angewiesen, dass einmal gefällte Entscheide verbindlich sind. Dies setzt eine einheitliche

Entscheidungskompetenz voraus, was automatisch die Zahl der Teilnehmenden begrenzt. Dieser Aspekt ist vor allem auch von Bedeutung bei horizontalen Koordinationsprozessen zwischen Gebietseinheiten auf derselben föderalen Stufe, da hier lokale oder kommunale Befindlichkeiten besonders stark zum Tragen kommen. Zusammenfassend können die Vorteile eines geschlossenen gegenüber einem offenen Koordinationsarrangement wie folgt verdichtet werden: Durch die Konzentration des Entscheidungsnetzwerks auf die Akteure mit hoher Entscheidungskompetenz sind erstens die Informationsdistanzen kürzer und damit die Erwartungssicherheit höher, zweitens sind die Informationen zuverlässiger und die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen grösser, und drittens verhindert die ungefähre Homogenität der Kompetenzausstattung eine 'machtbedingte' Ungleichbehandlung der Akteure. Diese Faktoren führen zu einer Verringerung des Frustrationspotenzials gemeinsamer Entscheidungsprozesse und fördern damit die Zielorientierung des Koordinationsprozesses. Auf Aspekte des Miteinbezuges von Betroffeneninteressen, die auch in die Ausgestaltung des Entscheidungsnetzwerkes hinein spielen, wird weiter unten eingegangen.

Als **dritten Punkt** verweisen die gemachten Beobachtungen auf die Vorteile von **Ad-hoc-Gremien**, wenn es sich um die **projektspezifische Koordination** und von **fest eingesetzten politischen Koordinationskonferenzen**, wenn es sich um die **langfristige Abstimmung von Raum und Verkehr** handelt. Fallspezifische, verwaltungsinterne Arbeitsgruppen für konkrete Planungsprojekte sind zwar theoretisch naheliegend, stellen aber nicht überall den Normalfall dar. So lassen sich in verschiedenen Städten fest eingerichtete Koordinationsgremien auf Amtsleiterstufe beobachten, denen Einzelprojekte überantwortet werden, und zwar nicht nur zur Abstimmung zwischen den Projekten, sondern auch zur Projektbearbeitung selber. Diese Praxis erweist sich aber als wenig erfolgreich, da sie dem aus der Evaluationssynthese hervorgegangenen **Postulat der Spezialisierung** widerspricht: Bei einem fest eingerichteten Behördenarrangement ist bei der Bearbeitung von unterschiedlichen Projekten keine Konstanz der Zuständigkeit gegeben. Es besteht also die Gefahr, dass in einer grossen Zahl der Fälle Verwaltungseinheiten Mitspracherechte zukommen, obwohl diese gar nicht im entsprechenden Mass betroffen sind. Dies kann einerseits zu einer unnötigen Bindung von Arbeitskraft in Form von zusätzlichem Koordinationsaufwand führen, andererseits zu einer Motivationshemmung der eigentlich zuständigen Personen, die durch Unklarheiten in der Aufgabenteilung in einer effektiven Bearbeitung gebremst werden. Es ist deshalb von grosser Wichtigkeit, dass bei Planungsprojekten vorgängig Zuständigkeiten und Betroffenheiten abgeklärt (idealerweise von den späteren ProjektkoordinatorInnen) und darauf aufbauend die verantwortlichen Arbeitsgruppen zusammengestellt werden. Als Beispiel für ein solches Vorgehen kann auf die so genannten 'Türöffner-Gespräche' verwiesen werden, die als Basis für die Zusammensetzung der Projektgruppen für die Planungen der verschiedenen Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Bern geführt worden sind. Es hat sich dabei herausgestellt, dass solche Vorabklärungen nicht nur als Entscheidungsgrundlage für

die spätere Organisation der Planungsprozesse bedeutend und hilfreich sind, sondern auch eine Investition in die spätere Akzeptanz darstellen. Verschiedene Stellen, die im eigentlichen Planungsprozess nicht beteiligt wurden, konnten informiert und über den Grund ihres 'Ausschlusses' aufgeklärt, andere, die sich aufgrund prinzipieller Vorbehalte einer Teilnahme verweigern wollten, für den Prozess gewonnen werden.

Eine gleiche Logik gilt für die Zusammenstellung der politischen Koordinationsgremien. Es ist wenig sinnvoll, konkrete Planungsprojekte gesamten Agglomerationskonferenzen oder Regionalverbänden zur politischen Strategiefestlegung zu übergeben, wenn nur zwei oder drei Gemeinden betroffen sind oder aber das Projekt unter der Federführung des Kantons durchgeführt wird, der gar nicht Teil ist und so als 'Fremdkörper' einer bestehenden Vereinigung 'aufgefropft' werden müsste. Damit wird der Boden für unnötige Machtkonflikte bereitet, denen durch eine restriktive Wahl der tatsächlich betroffenen Gebietseinheiten vorgebeugt werden kann. Das Instrument der 'Türöffner-Gespräche' eignet sich auch hier als Vorinvestition. Je nach Projekt ist dabei aus dem gleichen Grund auch der Einbezug der wichtigsten Investoren zu prüfen.

Anders sieht es für die langfristige strategische Ebene aus, die per se nicht fallspezifisch bearbeitet werden kann. Aufgrund der gesetzlichen Lage bestehen heute in allen städtischen Exekutiven solche Koordinationskonferenzen, und gleichzeitig lassen sich trotzdem weiterhin markante Unterschiede in den Koordinationsleistungen beobachten. Eine vergleichende Untersuchung im Rahmen des COST332 "Transport and Land-Use Policies" konnte zeigen, dass in jenen Agglomerationen, in denen die Institutionalisierung dieser Gremien und die gesetzliche Regelung der Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene zu einem frühen Zeitpunkt geschah, die Einstellung gegenüber einer Abstimmung beider Politikbereiche in Politik und Verwaltung positiver ist als in jenen Städten, in denen die Koordination später institutionalisiert und geregelt wurde (Sager et al. 1999). Es kann hieraus geschlossen werden, dass die Konstanz im entsprechenden politischen Austausch durchaus Langzeiteffekte zeitigt, die nicht zu unterschätzende Vorleistungen für die Akzeptanz bei der Durchführung der einzelnen Projekte darstellen.

Schliesslich sind auch Aspekte aus der **vierten Schlussfolgerung** der Evaluationssynthese für die Abstimmung von Raum und Verkehr relevant. Ausgangspunkt dieser Schlussfolgerung ist die Verschiebung der Wichtigkeit von der politischen Prozessdimension (Politics) für die Outputperformanz hin zur inhaltlichen Ausgestaltung der Programme (Policy) für die Outcomeperformanz. Als Weg zur Erfüllung beider Kriterien wurde die **Betroffenenpartizipation** vorgeschlagen, die sowohl in politischen Konflikten vermitteln als auch einem adäquaten Policy Design förderlich sein kann. Die Berücksichtigung von Betroffeneninteressen ist bei Geschäften mit primär raumplanerischen Aspekten von noch grösserer Wichtigkeit als bei der reinen Verkehrspolitik, ist doch im Falle des eigenen Lebensraums die Betroffenheit

der entsprechenden Bürgergruppen unmittelbar wahrnehmbar. Der Interessengegensatz zwischen Behörden und Bevölkerung lässt sich aber nicht ohne weiteres lösen. Planungen können trotz Partizipation an ungelösten Konflikten und an der fehlenden Kompromissbereitschaft der Beteiligten scheitern. Partizipation bietet aber erweiterte Chancen erfolgreicher Konfliktbehandlung (Linder et al. 1992). Geeignete Verfahren der Bürgerbeteiligung können die Möglichkeit eines befriedigenden und produktiven Umgangs mit dem Grundkonflikt zwischen Planungsbehörde und Bevölkerung erhöhen und einen angemessenen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen ermöglichen. Als kommunikative Strategie leistet Partizipation einen Beitrag zur Offenlegung und Klärung der Interessen und Bedürfnisse, zur Erweiterung der Verhandlungsthematik, zur Entdeckung der gemeinsamen Vorteilssituation, zum Interessenausgleich und zum möglichen Kompromiss (Linder/Vatter 1996). Es bestehen für den Betroffenen einbezug bereits gut ausgearbeitete und in der Praxis erprobte Konzepte (vgl. beispielsweise Hodel et al. 1997, Kobi 1998, Vatter und Sager 1997). Auch haben sich in der Untersuchungsgesamtheit raumwirksame Projekte, die der Betroffenenmitsprache grosses Gewicht beimessen, als besonders erfolgreich erwiesen (Häfeli et al. 1999). Auf den Entwurf eines Feinkonzeptes für die Betroffenenpartizipation soll deshalb an dieser Stelle verzichtet werden. Dafür sollen zwei zentrale Punkte hervorgehoben werden, die bei der Nutzbarmachung der Resultate solcher Prozesse für die politische Festlegung einer Strategie wie auch für die operative Umsetzung von grosser Bedeutung sind: Zum Einen gilt es darauf hinzuweisen, dass Betroffenenanliegen sowohl für die politischen wie für die operativen Entscheide bedeutsam, aber unterschiedlich zu handhaben sind. Zum Andern muss hervor gehoben werden, dass nicht alle Betroffenen gleich betroffen sind und dass die entsprechenden Gewichtungen grosse Sensibilitäten einfordern.

Der erste wichtige Punkt ist der Unterschied zwischen Partizipation in der politischen Strategiefindung und Partizipation in der operativen Planung und Umsetzung in der Verwaltung. Der Einbezug von Betroffenen geschieht in einem ersten Schritt auf politischer Ebene. Für die Behörden ist die Mitwirkung der Bevölkerung ein Instrument zur Informationsbeschaffung und ein Mittel zur Antizipation von Planungs- und Vollzugswiderstand. Die Partizipation der Bevölkerung bildet dabei eine offene Strategie der Integration durch frühe Information und Verfahrensöffnung, die der Behörde eine bessere und raschere Realisierung von Projekten erlauben soll als das "geschlossene" konventionelle Vorgehen (Linder et al. 1992). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine aktive Mitwirkung der Bevölkerung massgeblich von Inhalt und Wirkung der Planung abhängt, insbesondere von der persönlichen Betroffenheit, von der Attraktivität direkter Partizipation im Verhältnis zu anderen Einflussmöglichkeiten sowie vor allem von der Informationspolitik der Behörden. Allgemein gilt: Je später und zurückhaltender informiert wird, um so weniger ist die Bevölkerung bereit, aktiv an der Planung mitzuwirken (vgl. Linder/Vatter 1996: 181f.). Die Politik ist in einem frühen Planungsstadium relativ frei im Umgang mit Vorschlägen und

Bedenken von Betroffenen. Dieser Zeitpunkt des 'Sammelns' von Meinungen ist deshalb auch für die Politik ideal für eine offene Strategie.

In der Verwaltung bestehen dagegen in der Regel unterschiedliche Einschätzungen über die Opportunität von offenen oder geschlossenen Strategien. Die operative Tätigkeit ist sehr viel konkreter, zumal wenn sie nach den Planungsvorgaben der Politik funktioniert. Was aus Sicht politisch Verantwortlicher als berücksichtigungswert erscheinen mag, kann sich aus Sicht der ExpertInnen als undurchführbar erweisen. Die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung muss deshalb funktionieren, nur so kann sicher gestellt werden, dass die Partizipation erstens iterativ abläuft und somit Lernprozesse von Seiten der Betroffenen ebenso wie von Seiten der Behörden zulässt, und dass sie zweitens Erwartungssicherheit und Transparenz aufweist, indem die Politik nicht in Versuchung kommt, allzu viel zu versprechen, und so einem Frustrationspotenzial bei den Betroffenen vorbeugt.

Bevölkerung und Behörden sehen sich grundsätzlich unterschiedlichen Erwartungen an die Partizipation und den damit verbundenen Schwierigkeiten gegenüber gestellt: Die Betroffenen suchen Einflusspotenzial zu schaffen und in der Regel ein Projekt oder eine Planung zu ändern, die Behörden streben die effiziente Realisierung eines vorhandenen Projekts an, bei der die Mitwirkung in erster Linie die Akzeptanz und Legitimation der eigenen Planungsarbeit erhöhen soll. Für die Verwaltung bietet das Partizipationsverfahren die Möglichkeit, den Konfliktgrad bei einem Planungsproblem zu minimieren (Konfliktmanagement), für die Bevölkerung stellt es ein Mittel zur Konfliktartikulation der eigenen Interessen dar (Linder et al. 1992: 14).

Von grosser Bedeutung ist deshalb ein **zweiter Punkt** bei der Bürgerpartizipation: Die **Unterscheidung von Betroffenen und Beteiligten**. Die Mitwirkung der Bevölkerung ist ein sehr vielseitiges Instrument, das theoretisch für stark divergierende Zwecke und von ebenso unterschiedlichen Akteuren eingesetzt werden kann. Auch bei formaler Erfüllung der Informations- und Mitwirkungsaufträge durch die Verwaltung bleibt offen, ob damit im Ergebnis z.B. eine nochmalige Verstärkung gut organisierter Individualinteressen oder eine gleichmässigere Interessenberücksichtigung aller Betroffenen erreicht wird (Linder und Vatter 1996: 181). Die Unterscheidung von Betroffenen und Beteiligten ist deshalb von grosser Wichtigkeit. Während die ersten informiert und berücksichtigt werden müssen, sollen die zweiten in die effektiven Entscheidungen mit einbezogen werden. Wird diese Unterteilung nicht offen deklariert, führt dies wie bereits angetönt aufgrund unterschiedlicher Erwartungshaltungen zu Frustrationen bei jenen Betroffenen mit beschränktem Einfluss, was zu einer Verlagerung der Konfliktregelung auf die juristische Ebene Anstoss geben kann. Es ist an dieser Stelle auf die **zentrale Bedeutung der juristischen Ebene in der schweize-**

rischen Raumplanung hinzuweisen, deren Rolle im vorliegenden Rahmen aufgrund der anders lautenden Schwerpunktsetzung nicht umfassend abgehandelt werden kann.⁴⁴

Oft werden denn auch andere Elemente des Entscheidungsprozesses als attraktiver eingeschätzt, weil die Beteiligten dort ihre Ressourcen einflussreicher einsetzen und zu rechtsverbindlichen Resultaten gelangen können. "Das gilt für politisch organisierte Akteure (Parteien und Interessengruppen in politischen Gremien und Behörden) wie für betroffene Individuen (Rechtsschutzverfahren)" (Linder et al. 1992: 6). Dass die betroffene Bevölkerung das Instrument Mitwirkung effektiv auch nutzen kann, hängt zunächst grundsätzlich von zwei Faktoren ab: der Organisationsfähigkeit, also der Befähigung zur Formulierung gemeinsamer Forderungen⁴⁵ und der Konfliktfähigkeit, also der "Fähigkeit zur Beeinflussung rechtsverbindlicher Entscheide (individuelles Rechtsschutzverfahren, Referendum) oder (seltener) Verweigerung von Vollzugskooperation. Offen bleibt dabei, ob Partizipation eher als (antizipiertes) individuelles Rechtsschutzverfahren bereits befriedigter Interessen (z.B. Grundeigentümer) oder als Mobilisierungsinstrument für schwach organisations- und konfliktfähige Kollektivinteressen (z.B. Quartierschutz) benutzt wird" (Linder et al. 1992: 6).

11.3.3 Empfehlungen

Tabelle 36 fasst die Empfehlungen für eine nachhaltige Raumordnung, die den Wechselwirkungen zwischen Raum und Verkehr Rechnung trägt, für grosse Planungsprojekte in urbanen Räumen zusammen. Die Vorschläge sind unterteilt in institutionelle Faktoren, die durch die Verwaltungsstruktur in den jeweiligen kommunalen und kantonalen Kontexten relativ fest gegeben sind, und in Aspekte der eigentlichen Prozessorganisation der konkreten Planung, wobei hier die Ideen der Gemeinschaftsplanung und der Partizipation schwergewichtig integriert wurden.

⁴⁴ "Raumplanung ist ein Bereich, (...) bei dem sich der hohe Konfliktgrad und die teilweise offenen und vagen Kompetenzregelungen (was wiederum auf die während der gesetzgeberischen Konsensfindung versteckt gebliebenen Konflikte hinweist) in einer sehr starken Einflussnahme der Gerichte widerspiegelt. (...) Wegweisende Raumplanungsentscheide wurden durch Gerichte gefällt und seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes kommt insbesondere dem Bundesgericht eine besonders wichtige Bedeutung zu. Eine Konsequenz dieser Entwicklung war die kontinuierliche Abnahme des politischen Gehalts der Raumplanung (bis Ende der achtziger Jahre), während die Eigentumsfrage immer stärker ins Zentrum rückte" (Vatter 1996: 31f.).

⁴⁵ z.B. bei Vorhandensein von vielen, heterogenen und schwach organisierten Individualinteressen, die erst durch ein räumlich oder sachlich konzentriertes Planungsprojekt zusammengeführt und damit artikulations- und konfliktfähig werden.

Tabelle 36: Übersicht: Empfehlungen für die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik in urbanen Räumen (Projekte C8, A4)

strukturelle Faktoren (Behördenarrangements)	organisatorische Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • gute personelle Ausstattung • hoher Professionalisierungsgrad • politisch unabhängig innerhalb konkreter strategischer Vorgaben • zentrale Organisation • konsolidierte politische Einheiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Trennung von Fach- und Politikebene mit zentraler politischer Schnittstelle • geschlossenes Entscheidungsnetzwerk (hohe Zugangsschwellen, equitäre Entscheidungskompetenzen der TeilnehmerInnen) • Ad-hoc-Gremien für die projektspezifische Koordination, fest eingerichtete Konferenzen für die langfristige Koordination • Betroffenenpartizipation nach festgesetzten und transparenten Regeln: <ul style="list-style-type: none"> - Unterscheidung zwischen Mitwirkung bei der politischen Strategiefindung und Mitwirkung bei der operativen Planung und Umsetzung - Klare und deklarierte Unterscheidung von Betroffenen und Beteiligten

Die skizzierten Ideen können weitergedacht werden. Gerade angesichts wachsender Agglomerationsprobleme, die sich auf fehlende Abstimmung von Raum und Verkehr und die so induzierte Zersiedelung ergeben, ist auf die Idee einer *Federal Urban Policy* zu verweisen, um der auch mit Artikel 50 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung⁴⁶ immer noch schwachen Präsenz der Städte auf Bundesebene entgegenzutreten. Ergänzend zur vorgeschlagenen Förderung von Zusammenarbeit in urbanen Grossräumen, muss dies aber auch durch die Kooperation zwischen den fünf Schweizer Grossagglomerationen geschehen. Durch ein stärkeres Zusammenspannen der grossen Städte mit ihren ähnlichen Problemen, z.B. durch regelmässige gemeinsame Konferenzen, könnte eine **wirksamere Vertretung urbaner Interessen beim Bund** erreicht werden. Noch weiter geht die Lösung, die die Niederlande gewählt haben, wo die sieben Grossagglomerationen mittels Kontraktzwang sowohl zur inneren Kohärenz als auch zur gegenseitigen Kooperation verpflichtet werden.

11.4 Kombiniertes Güterverkehr

Das Projekt B4 (Maggi et al. 1999) über die multimodalen Potenziale im transalpinen Güterverkehr kommt zum Schluss, dass eine kostengünstige, zuverlässige und pünktliche Lieferung für den Markterfolg im alpenquerenden Güterverkehrsmarkt von entscheidender Bedeutung ist. Das Projekt befasst sich in einer Teilstudie (Maibach et al. 1999) mit der spezifi-

⁴⁶ "(Der Bund) nimmt (bei seinem Handeln) Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete."

schen Frage, wie der Kombinierte Verkehr mit politischen Fördermassnahmen optimiert werden könnte. Die erwartete Umlagerung von der Strasse auf die Schiene, so die zentrale Erkenntnis, kann nur erreicht werden, wenn unter dem Druck des Wettbewerbs die Bahnen ihre Produktivität im grenzüberschreitenden Verkehr massiv steigern. Aus der in dieser Teilstudie entworfenen Strategie zur Förderung des Kombinierten Güterverkehrs in der Schweiz werden im folgenden Elemente für die prospektive Evaluation ausgewählt.

11.4.1 Ausgewählte Massnahmen und Schwerpunkte der Evaluation

In den meisten Ländern Europas wird der Kombinierte Verkehr durch günstige Rahmenbedingungen für die Infrastruktur sowie für den strassenseitigen Vor- und Nachlauf gefördert. Die Schweiz subventioniert dagegen als einziges Land zusätzlich auch den Betrieb von unbegleitetem kombinierten Verkehr (Wechselbehälter, Container und Sattelaufleger) und die so genannte 'Rollende Landstrasse' (den existierenden, begleiteten Kombiverkehr via Gotthard) sowie die 'Rollende Autobahn' (die geplante Linie für LKW bis vier Meter Eckhöhe via Lötschberg und Simplon). Wie Maibach et al. (1999: K-6f.) festhalten, konnten damit "im Alpentransitverkehr bedeutende Zuwachsraten im Kombinierten Verkehr erzielt werden. Nun stellt sich die Frage, wie die skizzierten Potenziale effizienter genutzt werden können, um die Verlagerungsziele des Alpenschutzartikels erreichen zu können. Eine neue Subventionspolitik ist dabei vor allem kürzerfristig ein zentrales Element." Weitere Elemente der schweizerischen Politik sind die möglichst stringente Umsetzung der Liberalisierung im Bahnbereich, die dazu geführt hat, dass mit dem Wettbewerb von SBB und BLS Transitverkehre unabhängig geführt werden können, und die Produktivitätssteigerung durch Anhebung der Gewichtslimite im Strassenverkehr, die mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) weitgehend abgeschöpft wird.

In diesem Rahmen verorten die Autoren die vordringlichen Elemente zur Förderung der Akzeptanz des Kombinierten Güterverkehrs wie folgt:

- in der Infrastrukturpolitik: Da das Terminalnetz grundsätzlich steht, stellen sich die Akzeptanzfragen primär bei der Verdichtung (vgl. auch NFP41 Projekte B2 "Standorte und Potenziale im Kombiverkehr" und B9 "Zusatznutzen von Logistikdrehscheiben"). Erstens sind bei Nutzungsintensivierungen unmittelbare Betroffenheiten zu berücksichtigen, zweitens sind bei der Planung eines nationalen KV-Netzes die unterschiedlichen Interessen der Bahnakteure (z.B. SBB) und Kantone auszugleichen, und drittens gilt es dabei auch die mitfinanzierten Terminals im Ausland miteinzubeziehen.
- in der Subventionspolitik: Unter den veränderten verkehrspolitischen Rahmenbedingungen in Form der Zulassung von 40 t-Lastwagen und der LSVA drängen Vertreter des Einzelwagenladungsverkehr (EWLV) auf ein Redesign der Subventionen, um die Wettbe-

werbsverschlechterungen auszugleichen⁴⁷ und nicht zugunsten ausländischer KV-Anbieter auf Gelder verzichten zu müssen. Die Art und Dauer der Subventionierung, der Bezug zum EWLTV sowie die Festlegung der aktuellen und künftigen Subventionsempfänger muss nicht nur die Akzeptanz der Marktteilnehmer, also der Bahn und der KV-Operateure, sondern auch jene der Bevölkerung finden.

- in der Ordnungspolitik: Die Umsetzung des Netzzugangs für KV-Operateure bedarf der Akzeptanz sämtlicher Marktteilnehmer (Bahnen, KV-Operateure, Traktionsgesellschaften), wobei es auch um die bundesinterne Rollenteilung als Regulator, Infrastrukturfinanzierer und Eigner geht.

Dieser Abriss zeigt zum einen den Bedarf nach staatlicher Reregulierung, den die Deregulierung eines Bereiches nach sich zieht. Von vordringlicher Bedeutung stehen deshalb im Folgenden Fragen der *privaten Leistungserbringung und der staatlich koordinierten Normensetzung*. Zum andern wirft der Netzcharakter des Kombinierten Güterverkehrs Fragen des *Föderalismus* einerseits, der *internationalen Koordination* andererseits auf.

11.4.2 Relevante Erkenntnisse aus der Evaluationssynthese

Die hier behandelten Förderungsmassnahmen für den Kombinierten Verkehr sind auf der **Ebene des Bundes** angesiedelt. Es wird damit dem Postulat aus der ersten Schlussfolgerung der Evaluationssynthese entsprochen, dass eine erfolgreiche Umsetzung raumwirksamer Politik idealerweise auf einer höheren föderalen Ebene stattfindet. Die Implikationen dieser Ansiedlung der Massnahmen liegen vor allem im Bereich der Infrastrukturpolitik. Während es nun in der vorgängig behandelten Freizeitverkehrspolitik, die ebenfalls föderalismusrelevante Vollzugsfragen aufwarf, um die Entwicklung vertikal abgestimmter, neuer Angebote ging, muss bei Fragen nach einem nationalen KV-Netz oder einem Sachplan Infrastruktur Schiene die Akzeptanz einer Planung des Bundes im Zentrum stehen. Grosse Beachtung muss dabei dem Umstand zukommen, dass ein Teil der KV-Terminals privat (d.h. im Besitz von KV-Operateuren) ist.

Drei potenzielle Problemebenen sind im Bereich der Infrastrukturpolitik identifizierbar, die lokale, die nationale und die internationale. Es ist deshalb hier in einem **ersten Schritt** auf die **Probleme des Vollzugs lokal raumwirksamer, zentralstaatlicher Planungen** zu verweisen, wie sie auf Seite 187 umrissen wurden, wobei auf die Frage der **Akzeptanzförderung vor Ort mittels Abgeltungen** eingegangen werden soll. Knoepfel und Kissling-Näf (1993) haben schon in den frühen neunziger Jahren auf die Tendenz zu einer Ver-

⁴⁷ Vor allem in der Übergangsphase bis zur Eröffnung des Lötschbergbasistunnels, solange die LSVA noch nicht voll greift.

räumlichung öffentlicher Bundespolitiken hingewiesen. Eine solche Verräumlichung wird sich gerade in der Infrastrukturpolitik feststellen lassen, die besonders stark die Risiken regionaler Diskriminierung in Form von Belastungen der betroffenen Gebietseinheit in sich trägt. Der negativen Betroffenheit stehen jene grossen Teile der Bevölkerung gegenüber, die von den Infrastrukturen, in diesem Fall den Terminalnetzen, profitieren, ohne dass sie sich direkt bewogen fühlen, diesen Nutzen finanziell oder auf eine andere Art abzugelten. Solche Situationen, die von der unmittelbar negativ betroffenen Bevölkerung als ausserordentlich ungerecht empfunden werden können, führen zu Abwehrhaltungen, die in der Literatur (vgl. Fischer 1993) unter dem Begriff 'Nimby' zusammengefasst werden, der als Abkürzung für "Not In My Back Yard" steht. "Nimby-Gruppen weisen nicht nur das Recht des Staates zurück, politische Ziele im Umgang mit öffentlichem Grund und Boden zu setzen, sie lehnen auch grundsätzlich Untersuchungen von Policy-Analitikern ab, die sich bemühen, die Probleme für sie zu definieren" (Fischer 1992: 460). Es kommt im konkreten Fall hinzu, dass die meisten Terminals privat betrieben werden, allerdings als Teile eines staatlichen Netzes. **Gespräche** müssen somit **zwischen Terminalbetreibern und lokaler Bevölkerung**, aber mit **gewichtiger Beteiligung des Bundes** geführt werden, da es letztlich um die **Abgeltung eines supponierten Nutzens für die Gesamtbevölkerung bzw. die Volkswirtschaft** geht.

Verschiedene Studien aus dem IDHEAP (vgl. Knoepfel 2000, Terribilini 1999, Wälti 1999) weisen auf Kriterien zur Prävention von bzw. Akzeptanzförderung in solchen Konflikten hin, die bei intensivierten Terminalnutzungen primär in der massiven Zunahme von Umladeverkehr in bereits stark belasteten Räumen gründen werden.⁴⁸

Auch bei der Ausgestaltung von Abgeltungen ist das bereits mehrfach genannte **Kriterium der Transparenz** von vordringlicher Wichtigkeit. Die betroffene Bevölkerung muss die Möglichkeit haben, zu vergleichen, welche Kompensationsleistungen in der gleichen Situation an anderen Orten erbracht wurden. Dies beinhaltet die **Klärung der nachgewiesenen, über normale Beanspruchungen des Bundes hinausgehenden Belastung** der entsprechenden Bauten und damit auch die **Definition von Kriterien für "normale" und daher kompensationslos hinzunehmende Belastungen durch Anlagen des Bundes**. Ebenso muss der durch Gesetze festgelegte, behördliche Handlungs- und Ermessensspielraum, der dem Kompensationsanspruch entgegensteht, offen geklärt und dargelegt werden.

Aus ökonomischer Sicht bleibt schliesslich der **langfristige Effekt der Abgeltungen** zu definieren. Es macht einen Unterschied, ob die Kompensationen durch Investitionen oder

⁴⁸ Die folgenden Ausführungen basieren auf einer nicht publizierten Zusammenstellung von Prof. Dr. Peter Knoepfel, IDHEAP.

durch Abnahmegarantien im Sinne einer **langfristigen regionalen Wirtschaftsförderung** geleistet werden. Je nach Situation können einmalige Abgeltungen sinnvoller sein als wiederkehrende, wobei auch die Steuerkraft der Standortgemeinde und der interkommunale Ausgleich in der betroffenen Region Berücksichtigung finden sollten mit dem Ziel **regional-politischer Multiplikatoreffekte** und eines Beitrages der Massnahmen zum regionalen ökologischen Gleichgewicht.

Die zweite betroffene Ebene, auf der sich potenzielle Akzeptanzdefizite abzeichnen, ist die nationale Ebene, wenn es darum geht, ein KV-Netz nationaler Art aufzuziehen. Dabei geht es weniger um Terminals als um Relationen. Dieses Projekt wird von den SBB umgesetzt. Entsprechend ist die **Akzeptanz der SBB, die sich nach Marktrelationen richtet, und den Kantonen, die möglichst gut erschlossen sein wollen, wichtig.**

Was zur vertikalen Angebotsplanung im Rahmen einer nachhaltigen Freizeitverkehrspolitik ausgeführt wurde, gilt auch für die Interessenabklärungen für ein nationales Netz für den Kombinierten Verkehr: Eine **konsequent frühe und kontinuierliche Kontaktierung der zuständigen kantonalen Stellen** erhöht die Akzeptanz zentralstaatlicher Planungen, gerade wenn der nationale Akteur, v.a. die SBB, dem staatlichen Schutz grösstenteils entzogen ist und sich im Markt behaupten muss. Eine Studie zur Berücksichtigung der Kantone in Vernehmlassungsverfahren des Bundes (Gerheuser et al. 1996: 117ff.) kommt zum Schluss, dass **der frühzeitige Einbezug des interessierten Umfeldes um so eher stattfindet, je besser dieses Umfeld organisiert ist.** Laufende Kontakte des zuständigen Bundesamtes zu kantonalen Fachminister- und Fachstellenkonferenzen sind deshalb für den Einbezug der Kantone besonders geeignet. Nur wenn bereits ein Vorentwurf auf einem **Grundkonsens zwischen Bund und Kantonen** aufbauen kann, der auch Vollzugsaspekte einbezieht, kommt er ohne grossen Überarbeitungsaufwand durch das eigentliche Vernehmlassungsverfahren.

Wie alle Fallstudien von Gerheuser et al. (1996) gezeigt haben, ist das Gelingen einer einvernehmlichen Lösung via Vernehmlassung in einer ersten Phase weniger abhängig von der Art des gewählten Vorgehens als vielmehr vom **politischen Willen aller Beteiligten.** Der **Schaffung von Vertrauen und der Entschärfung von Konfliktsituationen** kommt damit gleiche Bedeutung zu wie der schliesslichen Entwurfsbereinigung auf fachlicher Ebene. Unter diesem Aspekt können Kriterien formuliert werden für den Einbezug der Kantone in Planungen des Bundes. Das Kriterium für die politische, 'prozedurale' Ebene ist die **Transparenz**, das Kriterium auf der planerisch-fachlichen Gewichtungsebene die **inhaltliche Berücksichtigung der Stellungnahmen bzw. die Effektivität des Resultates.** Die ideale Voraussetzung für Transparenz ist die Gleichheit aller Entscheidungsträger. Für die Vernehmlassung heisst das, dass **Formen der diskursiven Entscheidungsfindung vor allem dann erfolgversprechend sind, wenn die Akteure in möglichst allen relevan-**

ten Belangen 'gleich' sind und damit auch die Notwendigkeit einer Gewichtung entfällt. Dieser Idealfall trifft nie ein, doch können daraus Richtlinien abgeleitet werden, wann die konferenzielle Form des Interessenausgleichs erfolgversprechend sein kann: Dann nämlich, wenn **erstens alle oder die meisten Akteure** auf dem betreffenden Gebiet (Vollzugs-) **Erfahrungen** haben. **Zweitens** sollten alle Akteure **in ungefähr gleichem Masse betroffen** sein und **drittens** über **ähnliche Vetomacht**, d.h. Konfliktfähigkeit, verfügen. **Viertens** erweist sich ein **Grundkonsens über die 'Richtung' der gewünschten Lösung** oder zumindest eine einheitliche Problemdefinition als erfolgsfördernd. Vor allem diesem letzten Punkt wird beim Prozess einer eidgenössischen KV-Netzplanung mit Einbezug der Kantone besonderes Gewicht zukommen müssen, da die zentralen Interessen der Kantone primär regionalpolitischer Natur sind, während die SBB sich nach Marktkriterien richten muss.

Auf übergeordneter Ebene muss **drittens** auch **das internationale Umfeld** in die Infrastrukturpolitik mit einbezogen werden, wenn allfällige Terminals im Ausland mit zu finanzieren und zu planen sind. Zur Umsetzung einer Hub-Struktur, wie sie im Transitvertrag CH-EU geregelt ist, braucht es einen Sachplan Infrastruktur Schiene, der diese Terminals bezeichnet. **Internationale Koordinationsstrukturen** werden für diese Aufgabe wichtiger sein als nationale. Bei diesen Planungen handelt es sich weniger um politische Aushandlungsprozesse als um **fachliche Abstimmungen**. Es ist deshalb **Aufgabe der betroffenen nationalen Verwaltungen**, die Koordination in Absprache mit den jeweiligen nationalen Akteuren vorzunehmen. Für ein solches Vorgehen können zwei Hauptargumente geltend gemacht werden. Erstens zeigen Studien zur Aussenpolitik, dass sich institutionelle Kontakte auch bei Bestehen von weitreichenden grenzüberschreitenden Vernetzungen öffentlicher und privater Akteure immer noch als die geeignetsten Kanäle auf dem Weg zu einvernehmlichen und verbindlichen Entscheiden erweisen (Maibach et al. 1999). Zweitens haben internationale Studien den Erfolg von so genannten "epistemic communities" (Haas 1990; vgl. auch Projekt D13) nachgewiesen, womit gemeint ist, dass Fachexperten aufgrund paralleler Ausbildungsbiographien und beruflicher Werthaltungen bei gleicher Problemlage auch grenzüberschreitend zu den gleichen Lösungen gelangen. **Planerische Koordination** funktioniert demnach am besten, wenn sie von den **Experten in den Verwaltungen** vorgenommen wird.

Der **zweite Schwerpunkt** bei den vorgeschlagenen Massnahmen richtet sich auf die Marktteilnehmer direkt in Form von **Subventionen**. Der Bund hat bisher den KV mit direkten Beiträgen an die SBB subventioniert, um ihm zum Durchbruch zu verhelfen. Im Zentrum standen dabei Langdistanzverkehre, vor allem im Alpentransit. Mit den sich nun verändernden politischen Rahmenbedingungen (Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen und

LSVA) werden die Verkehre umfassend vom Bund bestellt und zusätzlich Trassenpreissubventionen für die Kombinierten Verkehre ausbezahlt. Nun befürchten die SBB und die Anschlussgleisbesitzer, dass der Wagenladungsverkehr (WLV) weniger als bisher profitieren wird, und verlangen ein Redesign der Subventionen sowie eine Gleichbehandlung von KV und WLV. Konkret gehen die Befürchtungen dahin, dass die Schweiz ausländische KV-Akteure subventioniert und den für die Schweiz wichtigen EWLK sukzessive preisgibt. Es ist hier erneut auf die vierte Schlussfolgerung der Evaluationssynthese zu verweisen, die den **Einbezug der betroffenen Akteure** als sowohl **akzeptanzfördernd** als auch **einem adäquaten Policy Design dienlich** identifiziert. Im konkreten Fall der Ausgestaltung der Subventionspolitik ist dabei aber zusätzlich die **internationale Dimension** zu berücksichtigen, wobei es vor allem um die Fragen gehen muss, wer Subventionen erhalten soll (Inländer versus Ausländer), welche entsprechenden Interessen bei der Politikformulierung mit einbezogen werden sollen (nationale versus internationale Interessen), und schliesslich auch, wie das Risiko, dass der EWLK tatsächlich einbricht, auf Seiten des Vollzugs abgefangen werden kann (z.B. mittels Defizitgarantien ex post), um so zu vermeiden, dass im Voraus zu viel Subventionen ausbezahlt werden.

Eng mit dieser Problematik verbunden und deshalb parallel abzuhandeln ist dabei ein **dritter Schwerpunkt**, nämlich die **Umsetzung eines equitären Netzzugangs**. Wie bereits festgehalten, liegt eine zentrale Erkenntnis von Maibach et al. (1999) darin, dass **Akzeptanz über den Markterfolg hergestellt** werden muss. Mittelfristig wird also der Wettbewerbsdruck entscheiden, der durch die Liberalisierung ausgelöst wird, wobei Subventionen primär als Übergangslösungen verstanden werden. Die Anforderungen in diesem Bereich der ökonomisch verbindlichen Anreize sowie der ordnungspolitischen Regelung des Netzzugangs liegen in der **Ausformulierung einer geeigneten Politik in Zusammenarbeit mit den eigentlichen Marktteilnehmern** (Infrastrukturbetreiber SBB und Traktionär SBB und KV-Betreiber wie z.B. HUPAC). Der hier aufzulösende Vorwurf ist, dass die Bahnen die KV-Betreiber kalt diskriminieren und verhindern, dass sie attraktive Trassen zu attraktiven Preisen erhalten.

Die Analyse komplexer Verhandlungsprozesse mit öffentlichen und privaten Akteure in der grenzüberschreitenden Verkehrspolitik (Maibach et al. 1999) führte zum Resultat, dass **Paketschnüren** im Sinne einer **Verknüpfung und gegenseitigen Bedingung inhaltlicher Lösungen** verschiedener Interessen eine geeignete Strategie zur Herstellung von Akzeptanz von Verhandlungslösungen darstellt. Ein Scheitern von Paketlösungen erhöht allerdings die Akzeptanz für Muddling-through-Strategien (also unkoordinierter Ad hoc-Lösungen im Sinne eines 'Durchwurstelns'). Die gegenseitige Bindung inhaltlicher Lösungen sollte deshalb mit unterstützenden Begleitstrategien erfolgen. Paketschnüren ist dann eher erfolgreich, wenn es mit einer **zeitlichen Sequenzialisierung des Entscheidungspro-**

zesses aufgewogen wird. Als Erkenntnis für die optimale materielle und zeitliche Vorgehensweise bei entsprechenden Verhandlungen über die **Ausgestaltung der Subventionen** wie die Formulierung eines Implementationskonzept, das einen **nicht diskriminierenden Netzzugang** gewährleistet, und allenfalls einer **Verknüpfung der beiden Gegenstände** kann deshalb formuliert werden: Die Risiken von Paketlösungen (Scheitern aufgrund zu grosser Komplexität) können durch die **zeitliche Aufteilung des Entscheidungsprozesses** zu einem bestimmten Grad aufgefangen werden.

Eine strukturelle Voraussetzung für das Gelingen einer solchen Verhandlungsstrategie liegt allerdings beim Bund, der heute noch mehrere Aufgaben ohne eindeutige Trennung vornimmt. So wird die Forderung nach einem diskriminierungsfreien Netzzugang als zentrale Aufgabe der nationalen Ordnungspolitik betrachtet. Notwendig ist dazu aber eine klare **Entflechtung der Rollen**, die der **Bund als Regulator, als Infrastrukturfinanzierer sowie in Form der SBB als Eigner** innehat. Diese Anforderung entspricht einem Postulat aus der zweiten Schlussfolgerung aus der Evaluationssynthese, die im **Ausdifferenzierungsgrad** einer Verwaltung und vor allem in der **Rollenteilung** von administrativer und politischer Ebene zentrale Aspekte einer **favorablen Verwaltungsstruktur** für die erfolgreiche Umsetzung von verkehrspolitischen Massnahmen sieht. In dieser Richtung äussert sich BAV-Direktor Max Friedli, wenn er als Kernkompetenzen des Bundes "die Gewährleistung des Systems 'Bahn' (Rahmenbedingungen sicherstellen), die Gewährleistung der Sicherheit des Systems 'Bahn' und die Vorbereitung sowie der Vollzug von gesetzlichen Grundlagen" (Iff und Fivaz 2000: 188) nennt.

11.4.3 Empfehlungen

Tabelle 37 fasst die Empfehlungen für die Umsetzung und Ergänzung einer Strategie zur Förderung des Kombinierten Güterverkehrs in der Schweiz zusammen. Die Empfehlungen sind dabei nach den drei Schwerpunkten geordnet, die in der Untersuchung festgelegt wurden. Erstens werden die Umsetzungsvorschläge für die Infrastrukturpolitik, zweitens die Vorschläge zur Herstellung von Konsens über ein Implementationskonzept für die Weiterführung der Subventionspolitik und drittens die Empfehlungen für die Aushandlung eines equitären Netzzugangs zusammengefasst.

Tabelle 37: Übersicht Empfehlungen für die Umsetzung einer Förderung des Kombinierten Güterverkehrs (Projekt B4)

Infrastrukturpolitik	Subventionspolitik	equitärer Netzzugang
<ul style="list-style-type: none"> • zentrale Federführung beim Bund auf Stufe Planung • Abgeltung von zusätzlichen Infrastrukturbelastungen vor Ort - Aushandlung zwischen Terminalbetreibern und Betroffenen unter Ägide des Bundes - Transparenz über Abgeltungskriterien - Miteinbezug der langfristigen ökonomischen Effekte • Verbindungs- und Verdichtungsplanung im nationalen KV-Netz - 'Gemeinschaftsplanung' von SBB (Marktkriterien) und Kantonen (regionalpolitische Interessen) - frühe und kontinuierliche Kontaktierung der Betroffenen - inhaltliche Argumentation bei Berücksichtigung der Meinungen • Internationale Koordination über bestehende institutionelle Settings 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulierung in Zusammenarbeit mit Marktteilnehmern zwecks Ausgleich KV- und EWLK-Interessen • Berücksichtigung der internationalen Dimension • Politikformulierung unter Einbezug aller Marktteilnehmer (Infrastrukturbetreiber und Traktionär SBB, KV-Betreiber) 	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung der internationalen Dimension
	<ul style="list-style-type: none"> • Verknüpfung der beiden Verhandlungsgegenstände - 'Paketlösungen': gegenseitigen Bedingung der inhaltlichen Lösungen der unterschiedlichen Interessen - 'Sequenzialisierung': Risiko des Scheiterns aufgrund zu grosser Komplexität durch die zeitliche Aufteilung des Entscheidungsprozesses auffangen • zentrale Rolle der Ordnungspolitik • deshalb klare Entflechtung der Rollen, die der Bund als Regulator, als Infrastrukturfinanzierer sowie in Form der SBB als Eigner innehat 	

IV. SYNTHESE

12 Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Im Zentrum der vorgelegten Untersuchungsteile stand die Beschreibung und Analyse der wichtigsten Erfolgs- und Misserfolgskriterien einer nachhaltigen Verkehrspolitik unter Berücksichtigung der Besonderheiten des schweizerischen Politiksystems. Insbesondere wurde angestrebt, die spezifischen Gründe für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen durch die Stimmbürgerschaft bzw. die Bevölkerung einerseits, im Bereich der Umsetzung bzw. des Vollzugs andererseits herauszuarbeiten. In der vorliegenden Synthese geht es nun darum, einen Überblick über die vielfältigen empirischen Ergebnisse zu gewinnen, diese miteinander zu verknüpfen und daraus abschliessend konkrete Schlussfolgerungen für die politische Praxis abzuleiten. Das vorliegende Kapitel setzt sich damit folgende drei Ziele: erstens auf der Grundlage der vorhergehenden Untersuchungsteile die wichtigsten Ergebnisse zusammenzufassen, zweitens die Erkenntnisse der einzelnen Forschungsetappen zusammenzuführen und drittens konkrete Hinweise für die erfolgreiche Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik zu liefern.

12.1 Akzeptanz an der Urne

In einer ersten Etappe wurde die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen der letzten zwanzig Jahre bei der Stimmbürgerschaft auf Bundes- und Kantonebene analysiert (Kapitel I "Akzeptanz an der Urne"). Die wichtigsten Schlussfolgerungen zu den Erfolgs- und Akzeptanzfaktoren bei den verkehrspolitischen Urnengängen lassen sich auf der Basis der Untersuchung von 27 eidgenössischen und 102 kantonalen Abstimmungen wie folgt zusammenfassen:

- Grundsätzlich fällt auf, dass **die Behörden** in Bezug auf die **Akzeptanz ihrer verkehrspolitischen Massnahmen bei der Stimmbürgerschaft** im Vergleich zu anderen Politikfeldern **ausserordentlich erfolgreich** gewesen sind. Während im langjährigen Schnitt den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament in 71 % der Urnengänge Folge geleistet wird, liegt die Erfolgsrate der behördlichen Verkehrspolitik auf Bundesebene bei 93 % und damit weit über dem Durchschnitt. In den letzten zwanzig Jahren folgte der Souverän lediglich bei zwei von 27 Vorlagen nicht den Vorschlägen von Bundesrat und Parlament (Koordinierte Verkehrspolitik und Alpeninitiative). Überdurchschnittliche Erfolgsquoten finden sich auch in den Kantonen. Insgesamt lassen sich in Bezug auf die Stossrichtung der offiziellen Verkehrspolitik im Gegensatz zu anderen Poli-

tikfeldern (z.B. Aussenpolitik) keine grundsätzlichen Konflikte zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der stimmberechtigten Bevölkerung ausmachen. Zumindest seit den neunziger Jahren nehmen auch zukunftssträchtige ÖV-Reformprojekte (NEAT, LSVA, FinÖV) die Abstimmungshürde im ersten Anlauf, falls sie den regionalpolitischen Interessen genügend Rechnung tragen, finanziell breit abgestützt sind und eine europapolitische Komponente aufweisen. Die direkte Demokratie erweist sich damit in der Verkehrspolitik nicht als eine Vetospielerin, die grundsätzlich Innovationsstau generiert und zukunftsweisende Lösungen blockiert. Die Annahme der Alpeninitiative weist in der Tendenz sogar eher in die andere Richtung, wobei sie vor allem auch Ausdruck eines wachsenden Unbehagens der Bevölkerung gegenüber der enormen Verkehrszunahme der letzten Jahrzehnte und ihren negativen Wirkungen auf die Umwelt ist. Wie aber das jüngste Beispiel der wuchtig verworfenen Verkehrshalbierungsinitiative gleichzeitig deutlich macht, steht der Souverän radikalen Umweltschutzanliegen, die einen grundlegenden Paradigmenwechsel anstreben sowie Forderungen nach Einschränkungen des motorisierten Individualverkehrs äusserst skeptisch gegenüber. Die **Stossrichtung einer vom Stimmvolk getragenen nachhaltigen Verkehrspolitik** lässt sich damit vereinfacht wie folgt zusammenfassen: **Ja zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebotes, sofern finanziell tragbar, regional ausgewogen und europapolitisch notwendig, nein - mit Ausnahme des Schwerverkehrs - zur Begrenzung des Individualverkehrs auf der Strasse.** Kritisch zeigt sich die Stimmbürgerschaft schliesslich auch gegenüber staatlichen Verkehrsplanungen, die den unterschiedlichen föderalen und regionalen Interessen des Landes zu wenig Beachtung schenken (Bsp. KVP).

- Wie die Auswertung deutlich gemacht hat, ist für die Akzeptanz der offiziellen Verkehrspolitik bei der Stimmbürgerschaft der Verlauf des vorhergehenden Entscheidungsprozesses von herausragender Bedeutung. Sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Verkehrsabstimmungen erweist sich nämlich **das Ausmass der Unterstützung durch die politische Elite** als eigentliche Schlüsselgrösse für die Erklärung des Behördenerfolgs bei Verkehrsabstimmungen. So lassen sich allein mit dem Unterstützungsgrad drei Viertel der Varianz der nationalen Abstimmungsergebnisse im statistischen Sinne erklären. Je stärker eine verkehrspolitische Vorlage durch die Regierung, das Parlament, die Parteien und die Verbände unterstützt wird, desto grösser ist die Chance, dass die entsprechende Vorlage auch von der Stimmbevölkerung akzeptiert wird. In der Regel braucht es bei eidgenössischen Verkehrsvorlagen für einen Erfolg an der Urne die Unterstützung von mindestens drei geschlossenen Regierungsparteien und dem Bundesrat oder mindestens von einer geschlossenen Regierungspartei, möglichst vielen abweichenden Kantonalsektionen der anderen Regierungsparteien, der kleinen Parteien und möglichst vieler Verbände. **Als besonders erfolgreich haben sich die Koalitionen der**

bürgerlichen Bundesratsparteien (CVP, FDP, SVP) herausgestellt. Umgekehrt zählt das rot-grüne Lager im Alleingang regelmässig zu den Verlierern an der Urne. Während bei der FDP und der CVP die Parolen in über 90 % - und bei der SVP in über 85 % - der Fälle mit dem Abstimmungsergebnis übereinstimmen, trifft dies bei der SP mit einer Ausnahme (Alpeninitiative) nur dann zu, wenn sie dieselben Empfehlungen abgibt wie die bürgerlichen Parteien. Erfolgreiche Parolen fassen auch die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften (ZSA, Vorort, SBV, SGB, VSA), während dies für die Gewerbe-, Automobil-, Verkehrs- und Transportverbände (SGV, ACS, TCS, VCS, ASTAG, FRS) weniger zutrifft. Neben der hohen Parolentreue der Parteigebundenen kommt schliesslich der steigenden Zahl der Parteiunabhängigen eine wichtige Rolle zu, die weniger ein mögliches Protestpotenzial darstellen, sondern sich ebenfalls stark an den vorherrschenden Meinungen der politischen Elite orientieren.

- Zusätzlich zur Unterstützung der politischen Entscheidungsträger haben sich auch die angestrebten Ziele von Verkehrsvorlagen als relevantes Akzeptanzmerkmal herausgestellt. So ist für den Erfolg einer Verkehrsvorlage insbesondere **die geschickte Kombination der Haupt- und Nebenziele** wichtig. Grosse Chancen an der Urne besitzen insbesondere Vorlagen mit dem Ziel eines Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur, wobei je nach Kanton die Präferenzen bei einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs (BS, GE, VD, ZH) oder bei einem Ausbau des Strassenverkehrs (JU, SG, SH) liegen. Auffallend hohen Erfolg haben auf der **Pro-Seite die Themen 'Finanzen' und 'Europa'**. Konnte eine Vorlage mit der Sanierung der Bundesfinanzen für sich werben, so wurde sie jedesmal angenommen (Treibstoffzölle, Autobahnvignette, Schwerverkehrsabgabe). Das gegenteilige Argument, dass eine Vorlage für den Bund oder für den einzelnen Bürger zu hohe Kosten verursacht, hatte bei den untersuchten verkehrspolitischen Abstimmungen weniger Erfolg. **Erfolgreichstes Argument der Gegner** einer Vorlage war die **Furcht vor der Einschränkung der individuellen Mobilität**. Sie konnten mit grosser Wahrscheinlichkeit mit einem Abstimmungssieg rechnen, wenn es ihnen gelang, die Stimmbürgerschaft davon zu überzeugen, dass die entsprechende Vorlage die individuelle Freiheit der Strassenbenützer hesschneiden würde. Insbesondere in der französischsprachigen Schweiz fand dieses Argument grosse Beachtung. Eher geringe Erfolgchancen wiesen Vorlagen auf, die sich ausschliesslich auf den Schutz der Umwelt konzentrierten oder einen Abbau der Verkehrsinfrastruktur zum Ziel hatten. Ein gutes Anschauungsbeispiel für die gelungene Verbindung von Haupt- und Nebenzielen stellt die Vorlage zur Bahn 2000 dar. Die Verknüpfung des Hauptziels 'Ausbau des öffentlichen Verkehrs' mit den Nebenzielen 'Umweltschutz' und 'Anschluss an Europa' verhalf der Vorlage – neben anderen begünstigenden Faktoren – zu einem überzeugenden Abstimmungserfolg. **Seit Beginn der neunziger Jahre steigern insbesondere die Themen 'Umwelt', 'Nachhaltigkeit' und 'Europa' die Erfolgchancen von verkehrspolitischen Vorlagen,**

wenn sie mit anderen Hauptzielen kombiniert werden. Vor allem Vorlagen, die als europakompatibel gelten, können mit zusätzlicher Unterstützung aus der Westschweiz rechnen.

- Neben der Unterstützung der politischen Entscheidungsträger und der geschickten Verknüpfung von Haupt- und Nebenzielen spielen auch die Abstimmungskampagnen zu den einzelnen Vorlagen und damit **der Grad an Vorbestimmtheit einer Vorlage (Prädisponiertheitsgrad)** eine wichtige Rolle. Generell zeigt der Kampagnenverlauf bei wenig vorbestimmten Vorlagen die stärksten Wirkungen. Folgender Zusammenhang konnte bei der Untersuchung eidgenössischer und kantonaler Verkehrsabstimmungen festgestellt werden: Verkehrsvorlagen, die alltägliche Bezüge aufweisen, die wenig komplex und leicht verständlich sind, die automatisch hohe Betroffenheit auslösen, Verhaltensänderungen direkt ansprechen und somit stark vorbestimmt sind, haben geringere Erfolgchancen an der Urne als nicht-prädisponierte Vorlagen und können lediglich dann mit einem hohen Ja-Stimmen-Anteil rechnen, wenn die Befürworter überdurchschnittlich stark an die Urne mobilisiert werden können. **Weist eine verkehrspolitische Vorlage eine geringe Prädisponiertheit auf, so steigt damit das Risiko, dass die Entscheidung der Stimmbevölkerung durch eine intensiv geführte Abstimmungskampagne negativ beeinflusst werden kann.** Für erfolgreiche Kampagnen gilt es schliesslich die unterschiedlichen Wertpräferenzen der verschiedenen Sprachgruppen zu berücksichtigen. Gräben zwischen der West- und der Deutschschweiz öffnen sich bei Verkehrsabstimmungen insbesondere entlang den Konfliktlinien 'individuelle Mobilität', 'Steuern', 'Umweltschutz' und 'Europa' (vgl. unten).
- Während sich damit obengenannte Faktoren als wichtige Prädiktoren zur Erklärung der Akzeptanz von Verkehrsvorlagen an der Urne herausgestellt haben, machen die verschiedenen Hypothesentests deutlich, dass zahlreiche weitere Faktoren **bedeutungslos für die Erklärung des Abstimmungserfolgs** sind. So haben etwa **die Art und Verbindlichkeit der vorgelegten verkehrspolitischen Instrumente keinen Einfluss** auf den Abstimmungsausgang. Steuervorlagen im Verkehrsbereich werden beispielsweise nicht stärker abgelehnt als andere verkehrspolitische Massnahmen. Auch **Kosten-Nutzenfaktoren** (Art der Kostenträgerschaft, Nebennutzen, Kongruenz von Zahler- und Nutzerkreis) im engeren Sinn stehen in keinem Zusammenhang mit dem Zustimmungsgang. Immerhin zeigt sich bei kantonalen Verkehrsabstimmungen, dass die demographische Betroffenheit (d.h. die regionale Nähe und die Grösse des von einer Vorlage betroffenen Personenkreises) für die Akzeptanz eine Rolle spielt. **Bedeutungslos erweisen sich in der Regel auch die äusseren wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die Wichtigkeit einer Verkehrsvorlage, der Zeitraum zwischen Einreichung einer Vorlage und dem Urnengang**

sowie die Höhe der Zahl der eingereichten Unterschriften (bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden). Wie in anderen Politikfeldern gilt auch in der Verkehrspolitik, dass Initiativen einen eindeutig schwereren Stand an der Urne haben als Referenden. Mit der Annahme von einer von elf untersuchten Volksbegehren auf Bundesebene liegt die Erfolgsrate der Opponenten leicht unter dem Durchschnitt aller Volksinitiativen. Die unterschiedliche Akzeptanz von Initiativen und Referenden hängt allerdings weniger mit der institutionellen Ausgestaltung der Vorlagen per se zusammen, sondern ist weit mehr wiederum Ausdruck ihrer unterschiedlichen Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger.

Die zusätzliche Analyse der Zustimmungsunterschiede in den Kantonen bei eidgenössischen und kantonalen Verkehrsvorlagen lässt schliesslich folgende Schlüsse zu:

- **Sprachgraben:** Bei eidgenössischen Verkehrsabstimmungen zeigt sich häufig ein unterschiedliches Abstimmungsverhalten in der französischsprachigen und der deutschsprachigen Schweiz. Im Durchschnitt weist die Bevölkerung der Kantone der Romandie bei nationalen Urnengängen zu verkehrspolitischen Vorlagen einen eindeutig niedrigeren Akzeptanzgrad auf als die Kantone der Deutschschweiz. **Die Sprachkonfliktlinie ist aber nur teilweise Ausdruck der unterschiedlichen verkehrspolitischen Präferenzen der verschiedenen Sprachgruppen. Sie lässt sich zu einem beträchtlichen Teil auf andere Spannungslinien (Steuern, Europa, Umweltschutz, individuelle Freiheit, geographische Betroffenheit) zurückführen.** Ein eindrückliches Beispiel für den unterschiedlichen Stellenwert der individuellen Freiheit im Strassenverkehr bildet die Abstimmung über das Gurtenobligatorium: 22 % Ja-Stimmen in der Romandie standen 75 % Zustimmung in der Deutschschweiz gegenüber.
- **Verkehrsbelastung:** Das unterschiedliche Abstimmungsverhalten der Kantone bei nationalen und kantonalen Verkehrsabstimmungen spiegelt in vielen Fällen auch den unterschiedlichen Problemdruck in den einzelnen Regionen wider, den der Verkehr verursacht. Zu einem grossen Teil lassen sich die Zustimmungsunterschiede damit im weiteren auf das **Ausmass der Verkehrsbelastung** zurückführen. Kantone mit hoher Verkehrsbelastung weisen dabei nicht nur einen höheren durchschnittlichen Akzeptanzgrad bei Behördenvorlagen auf, sondern sie präferieren auch stärker den Ausbau des öffentlichen Verkehrs.
- **Zwei Haupt- und zwei Nebenspannungslinien:** Zusammenfassend lassen sich in Bezug auf die unterschiedliche Akzeptanz von Verkehrsvorlagen in den Kantonen zwei Haupt- und zwei Nebenkonfliktlinien feststellen. Die **beiden wichtigsten Spannungslinien bilden die Verkehrsbelastung und die Sprachgruppenzugehörigkeit**, die die Kantone in vier unterschiedliche Gruppen teilen. Die **untergeordneten Gräben 'Wichtigkeit des Umweltschutzes' und 'Stadt – Land'** unterteilen die

Kantone noch feiner. So haben Kantone mit grossen urbanen Zentren eine höhere Präferenz für den Ausbau der ÖV-Infrastruktur und die Stimmbürgerschaft aus städtischen Kantonen legt bei Verkehrsvorlagen eher ein Ja in die Urne als diejenige aus ländlichen Kantonen. Prototypen des urbanen Deutschschweizer Kantons mit starker Verkehrsbelastung, ausgeprägten Umweltschutzpräferenzen in der Bevölkerung und der höchsten Akzeptanz der behördlichen Verkehrspolitik bilden die Kantone Basel-Stadt und Zürich. Umgekehrt sind es die Kantone Freiburg, Jura und Wallis, die sich als Paradebeispiele des eher ländlichen, französischsprachigen Kantons mit wenig Verkehr und einer niedrigen Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik herausgestellt haben.

12.2 Akzeptanz bei der Bevölkerung

In einem zweiten Teil der Untersuchung (Kapitel II "Akzeptanz bei der Bevölkerung") ging es darum, die Erfahrungen aus den beiden vergangenen Jahrzehnten durch neue Umfrageergebnisse bei der Stimmbürgerschaft zu ergänzen und zu präzisieren sowie konkrete Hinweise für die aktuelle Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen einer nachhaltigen Entwicklung zu gewinnen. Die wichtigsten Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung, die im Herbst 1999 im Rahmen der Piloterhebung 'Mikrozensus 2000' durchgeführt worden ist, lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die Auswertung der empirischen Befragung macht zunächst deutlich, dass das **Problembewusstsein der Befragten im Verkehrsbereich nach wie vor relativ hoch ist, insbesondere in Bezug auf die Umweltbelastung und die Anzahl Unfälle**. Als Rezept zur Lösung dieser Probleme spielen der öffentliche Verkehr oder Investitionen in Umfahrungsmassnahmen eine grosse Rolle, während die eigentliche Umsetzung des Verursacherprinzips zwar im Grundsatz akzeptiert wird, aber bei der Konkretisierung von Massnahmen auf Widerstand stösst. Die Akzeptanz etwa von zusätzlichen preislichen Massnahmen ist relativ gering. Dies gilt insbesondere für die von der Wissenschaft bevorzugten Vorschläge einer Erhöhung des Benzinpreises oder eines stärkeren Einsatzes von preislichen Massnahmen zur Steuerung von knappen Kapazitäten (Road Pricing zu Spitzenzeiten, Parkplatzregimes). Eine etwas höhere Zustimmung erreichen die Differenzierung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern oder spezifische Autobahnggebühren zu Finanzierungszwecken. Die Umfrage zeigt, dass die Akzeptanz von preislichen Massnahmen dann steigt, wenn die Einnahmen in den Verkehrssektor zurückfliessen, sowohl für Infrastrukturausbauten im Strassenverkehr als auch für ÖV-Ausbauten. Auch hier kommt also zum Ausdruck, dass **preisliche Massnahmen nur im Zusammenhang mit investiven Massnahmen auf Akzeptanz stossen** können, indem sie eine Finanzierungsrolle übernehmen. Die Steuerfunktion von Lenkungsabgaben wird demgegenüber wenig akzeptiert.

- Eine grosse Rolle bei der **Akzeptanz von preislichen Massnahmen** spielt das Argument, dass diese eine regressive Wirkung aufweisen und wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen benachteiligen können. Dies wird auch durch den Vergleich verschiedener Einkommensschichten bestätigt. Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen befürworten marktwirtschaftliche Massnahmen weit stärker als diejenigen mit tieferem Einkommen. Entsprechend **ist eine kompensierende Rückverteilung der Einnahmen** für die Akzeptanz **äusserst wichtig**. Interessant ist schliesslich, dass marktwirtschaftlichen Massnahmen grundsätzlich keine grössere Akzeptanz zukommt als Verboten und Geboten.
- Die weiteren Faktoren, die die Akzeptanz beeinflussen, sind vielfältig. Eindeutige Trends lassen sich mit der zur Verfügung stehenden Stichprobe nicht ausmachen. Neben dem Einkommen spielt auch die regionale Ausprägung eine gewisse Rolle. **Zukünftige verkehrspolitische Instrumente müssen weiterhin auf die unterschiedlichen regionalen Präferenzen und Interessen Rücksicht nehmen**. Tendenziell ist festzustellen, dass ein Wunsch nach differenzierten Instrumenten besteht, der die regionalen Begebenheiten (z.B. schlechteres ÖV-Angebot in ländlichen Gebieten) genügend berücksichtigt.
- Generell ist festzuhalten, dass **ein Grossteil der Bevölkerung mit den verkehrspolitischen Errungenschaften relativ zufrieden ist**, insbesondere auch die Stammkunden des öffentlichen Verkehrs. Dies hängt nicht zuletzt mit den jüngsten verkehrspolitischen Erfolgen an der Urne (LSVA, FinÖV) zusammen. Aufgrund der Befragungsergebnisse sind die Probleme zwar nicht gelöst. **Für konkrete weitergebende Massnahmen**, die in nächster Zukunft einzuleiten wären, **fehlt hingegen die notwendige Akzeptanz**.
- Die Analyse der Stichprobe gibt im wesentlichen bekannte Zusammenhänge über die grundlegenden Akzeptanzelemente wieder. Weitgehend bestätigt werden rationale Verhaltensannahmen in Bezug auf die individuelle Betroffenheit der Befragten. So werden **effiziente Massnahmen, die aber individuell wirken, tendenziell vor allem von denjenigen abgelehnt, die von der Massnahme negativ betroffen sein könnten** und keinen individuellen Gegenwert erhalten. **Auch eine Einschränkung der Mobilität stösst auf eine sehr geringe Akzeptanz**. Vielmehr sollen die einzusetzenden Instrumente eine wachstumsorientierte Wirkung haben und gleichzeitig kurzfristige Probleme lösen. Dies macht die **grosse Zustimmung für Aushaumassnahmen** (im Vergleich zu Rückbaumassnahmen) deutlich. Hier kommt den preislichen Massnahmen eine wichtige Bedeutung zu. **Die Befragten akzeptieren zwar im Grundsatz den Lenkungseffekt von preislichen Massnahmen, messen ihm aber keine grosse Bedeutung zu**, weil sie vor allem die kurzfristige Wirksamkeit vor

Augen haben. In dieser Betrachtungsweise kommt den preislichen Massnahmen in erster Linie eine Finanzierungsrolle zu, die dann akzeptiert wird, wenn die Finanzierung selbst sichtbare Eigenvorteile bringt (zum Beispiel Ausbau von Strassenengpässen). Der Unterschied der Akzeptanz von preislichen Massnahmen nach Einkommensklassen lässt aber den Schluss zu, dass das soziale Argument weiterhin eine grosse (z.T. auch vorgeschobene) Bedeutung hat. Dieses Bild wird auch durch die jüngsten verkehrspolitischen Abstimmungsergebnisse untermauert.

- Die Ergebnisse der Mikrozensus-Befragung bestätigen auch weitgehend die Resultate der spezifischen Befragung in den Agglomerationen Zürich und Bern, die auf die Akzeptanz von Road Pricing fokussiert ist (Projekt 'Umsetzung und Akzeptanz von Road Pricing in der Schweiz', Güller et al. 2000). Ein Unterschied ergibt sich bei der Akzeptanz zwischen Parkplatzgebührenpolitik und Road Pricing. **In der hier durchgeführten Mikrozensus-Befragung ist die Akzeptanz für Road Pricing leicht höher als für die Erhöhung von Parkplatzgebühren, während in der Road Pricing-Umfrage die Massnahmen für städtisches Road Pricing auf eine geringere Akzeptanz stossen als höhere Parkplatzgebühren.** Die Unterschiede sind allerdings eher graduell als fundamental. Sie können auch dadurch erklärt werden, dass in der Road Pricing-Befragung der Anteil der Städter höher ist, die grundsätzlich eine Erhöhung von Parkplatzgebühren (als Abwehrmassnahme für ausserstädtischen Verkehr) eher akzeptieren als Personen, die in der Agglomeration wohnen.
- Abschliessend ist festzuhalten, dass die geringe Stichprobengrösse nur eine beschränkte Auswertung (vor allem von komplexeren Zusammenhängen) zugelassen hat. Vor allem die **Zusammenhänge zwischen politischen Einstellungen und verkehrspolitischer Akzeptanz konnten aufgrund der knappen Datenlage nicht ausgewertet werden.** Es wäre deshalb für die Zukunft wünschenswert, entsprechende Zusatzfragen im Rahmen der Mikrozensus-Hauptbefragung durchzuführen.

12.3 Akzeptanz im Vollzug

Der dritte Teil der Untersuchung (Kapitel III "Akzeptanz im Vollzug") setzte sich schliesslich mit dem Vollzug ausgewählter verkehrspolitischer Massnahmen auseinander. In einer Evaluationssynthese wurde die bestehende Vollzugsforschung im Bereich der raumwirksamen Politiken, insbesondere der Verkehrspolitik, systematisch aufgearbeitet. Auf der Basis von 62 Fallstudien lassen sich folgende Faktorkonstellationen als erfolgversprechend für einen wirksamen Vollzug von verkehrspolitischen Massnahmen in der Schweiz bezeichnen:

- Die Auswertung der schweizerischen Vollzugsforschung im Bereich der raum- und verkehrswirksamen Massnahmen liefert zahlreiche Hinweise, dass eine erfolgreiche Umset-

zung öffentlicher Politiken idealerweise auf einer **mittleren oder oberen föderalen Stufe** stattfinden sollte. Während gemäss ökonomischer Theorie kleine und fragmentierte Gebietseinheiten Leistungen erbringen, die näher bei den Präferenzen ihrer Bürger liegen, aufgrund der föderalen Konkurrenz eine höhere Innovationsfähigkeit und dabei tiefere Planungskosten aufweisen, sprechen in der raumwirksamen Politik schwer wiegende Argumente auch ökonomischer Art für eine verstärkte Zentralisierung. So zeichnen sich gerade Verkehrsinfrastrukturprojekte durch die Notwendigkeit einer minimalen Projektgrösse aus, um überhaupt realisiert werden zu können. Ebenfalls fallen bei kleineren Vollzugseinheiten Koordinationskosten an, die sich durch eine erhöhte Zentralisierung vermeiden lassen, und schliesslich sprechen auch die sinkenden Durchschnittskosten pro öffentliche Leistung bei grösseren Empfängereinheiten (Skaleneffekte) für einen Vollzug auf einer hohen föderalen Ebene. Während im hier untersuchten Feld der raumrelevanten Politiken also vor allem **die hohen Koordinationskosten sowie minimale Projektgrössen gegen einen Vollzug auf unteren föderalen Stufen sprechen**, könnte das Resultat bezüglich der Bundesebene dahingehend interpretiert werden, dass hier die Distanz zu den Politikadressaten, bei denen eine Verhaltensänderung hervorgerufen werden soll, teilweise zu gross ist, um einen erfolgreichen Vollzug zu garantieren. Diese Folgerung wird allerdings durch die Fallauswahl in der Grundgesamtheit stark relativiert. So sind in der Untersuchungsgesamtheit nur gerade vier Fälle ausschliesslich auf Bundesebene und nur einer auf Bundes- wie Kantonsebene angesiedelt. Im weiteren bestehen fast ausschliesslich Studien zum raumwirksamen Vollzug in grossen und urbanen Kantonen. Aufgrund der oben angestellten Überlegungen darf deshalb erwartet werden, dass kleine und ländliche Kantone keine a priori geeignete politische Gebietsform für einen erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Politiken darstellen. Das Resultat spricht vielmehr für **regionale (überkantonale) Vollzugseinheiten**, worunter beispielsweise funktionale räumliche Zusammenschlüsse fallen.

- Als ein weiterer wichtiger und **konstanter Erfolgsfaktor** für die Umsetzung raumwirksamer Politiken hat sich das **neoprogressive Verwaltungsmodell** herausgestellt. Eine öffentliche Verwaltung soll nach diesem Modell drei zentralen Postulaten entsprechen. Erstens soll sie **hoch professionalisiert**, zweitens **von politischer Einflussnahme unabhängig** und drittens **zentral organisiert und in konsolidierten politischen Einheiten tätig** sein. Es dürfte beim guten Abschneiden des neoprogressiven Verwaltungsmodells beim Vollzug raumwirksamer Politik zum einen eine Rolle spielen, dass das Postulat der Nachhaltigkeit zu einem gewissen Grad Staatsinterventionismus impliziert. Zum andern zeichnet sich raumrelevante Politik durch **eine überdurchschnittliche Technizität und entsprechend hohe fachliche Ansprüche an die vollziehenden Behörden** aus. Diesen Anforderungen kann eine von politischer Einflussnahme möglichst unabhängige und hoch professionalisierte Verwaltung besser ge-

nügen als eine vom kurzfristigen Wählerwillen abhängige Milizadministration. Dabei tritt wiederum das Argument der idealen Grösse der vollziehenden Gebietseinheit auf, da Professionalität überhaupt nur durch eine minimale Ausdifferenziertheit des Verwaltungsapparates gewährleistet werden kann, was wiederum eine minimale Gebietsgrösse bedingt. Die Resultate der Evaluationssynthese entsprechen diesen Überlegungen, indem sie für eine ausdifferenzierte Verwaltung mit grossen Handlungsspielräumen, eine hohe Ressourcenausstattung derselben, einen hohen Professionalisierungsgrad, eine zentralisierte Organisation und damit auch für eine gebietliche Konsolidierung, also entweder für eine verstärkte Zusammenarbeit oder aber für einen Zusammenschluss politischer Gebietseinheiten, sowie für eine politische Unabhängigkeit der Vollzugsbehörden sprechen.

- Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit raumrelevanter Politiken stellt die **Bedeutung des Policy Design** dar. Dabei haben sich zwei Instrumente als besonders erfolgreich erwiesen. Zum einen haben **Verfahrenswechsel** wie die Einführung von Leistungsvereinbarungen oder die Änderung von Submissionsverfahren eine hohe Wirksamkeit gehabt, wie beispielsweise die ‚Regenbogen Bonuskarte‘ von VZB und SBB in Zürich, die mittels Vereinbarungen mit den am stärksten betroffenen Unternehmen die Zahl der Arbeitspendlerfahrten markant reduzieren konnte. Zum andern zeigen vor allem auch **negative Infrastrukturanreize eine hohe Outcomeperformanz**, wie die verschiedenen Projekte von innerstädtischen Verkehrsheruhigungsmassnahmen durch Parkplatzbeschränkungen, bauliche Fahrbahnverengungen und Strassenschwellen in Wohnquartieren in Bern, Basel, Neuchâtel, Luzern und Lausanne illustrieren. Es ist dabei kein Zufall, dass diese beiden Massnahmenarten auf zwei unterschiedliche Verbindlichkeitsstufen zu liegen kommen. Während die Verbindlichkeit bei der Veränderung des Verfahrensumfeldes für den einzelnen Politikadressaten eher niedrig ist, ein Arbeitspendler also nicht zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel gezwungen werden kann, auch wenn die ihn beschäftigende Unternehmung in eine entsprechende Vereinbarung mit staatlichen Stellen eingebunden ist, besteht bei Infrastrukturanreizen, und hier besonders bei negativen, eine physische Verbindlichkeit, die zu gewissem Grade bereits Zwangscharakter hat, wie die französische Bezeichnung von Strassenschwellen als *‘gendarme couché’* andeutet. **Die unterschiedlichen Verbindlichkeitsstufen der wirksamen Mittel geben Hinweise darauf, dass eine Kombination von unverbindlichen mit verbindlichen Instrumenten besseren Erfolg hat als deren separater Einsatz.** So kann die Sanierung der Seftigenstrasse in Wabern als Beispiel für ein adäquates Policy Design herangezogen werden. Die Strassensanierung verfolgte ihre Ziele nicht nur mit einem **Instrumentenmix unterschiedlicher Verbindlichkeit** (persuasive Instrumente, Leistungsvereinbarungen, positive und negative Infrastrukturanreize), sondern war auch **primär final gesteuert** und wurde **auf ihre**

Wirksamkeit hin evaluiert, entsprach also **zwei weiteren signifikanten Erfolgsfaktoren** des Policy Design für die Outcomeperformanz.

- Ein Vergleich über die verschiedenen Wirkungsstufen macht schliesslich deutlich, dass eine Schwerpunktverschiebung der Erfolgsfaktoren von der Politics-Dimension bezüglich Outputperformanz hin zur Policy-Dimension bezüglich Outcomeerfolg beobachtet werden kann. Mit anderen Worten: **Während für die Erreichung möglichst frist- und zielgruppengerechter Vollzugsergebnisse den Kompromissfindungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren in der Planungs- und Umsetzungsphase besondere Beachtung geschenkt werden muss, spielen für die Erreichung der langfristig angestrebten Wirkungen die Mittelwahl, also die inhaltliche Ausgestaltung der raumrelevanten Verkehrsmassnahmen eine wichtige Rolle.** Der Weg zu einem erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Verkehrspolitik muss somit sowohl dem Kriterium des **Konsenses in Planung und Vollzug** als auch jenem des **adäquaten Policy Design** gerecht werden.

13 Zusammenführende Erkenntnisse

Theoretischer Ausgangspunkt der vorliegenden Studie bildete die begriffliche Unterscheidung und analytische Konzeptualisierung entsprechend den drei Politikdimensionen Polity, Policy und Politics gemäss dem angelsächsischen Sprachgebrauch. Zu jeder der drei Dimensionen (Form, Inhalt, Prozess) wurden in den einzelnen Untersuchungsteilen jeweils Hypothesen hergeleitet und überprüft. Damit sollte eine strukturierte Herleitung und systematische Analyse möglicher Akzeptanzfaktoren verkehrspolitischer Massnahmen an der Urne und im Vollzug sichergestellt werden.

Grundsätzlich wurde davon ausgegangen, dass alle drei Politikdimensionen eine eigenständige Rolle für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen bei Volksabstimmungen und im Vollzug spielen. Im weiteren wurde aber angenommen, dass den einzelnen Dimensionen je nach Zeithorizont durchaus eine unterschiedliche Bedeutung zukommen würde (vgl. Einleitung). Unsere forschungsleitende Ausgangsthese lautete dabei wie folgt: Während für den kurzfristigen Erfolg (bzw. die kurzfristige Akzeptanz) von verkehrspolitischen Massnahmen vor allem Politics-Faktoren wie die Konfliktkonstellationen der Akteure im politischen Entscheidungsprozess von grosser Bedeutung sind, kommt den Polity-Elementen wie den Organisationsstrukturen der Verwaltung vor allem eine wichtige Rolle für die langfristige Wirksamkeit der behördlichen Verkehrspolitik zu. Policy-Faktoren wie z.B. die gewählten verkehrspolitischen Instrumente sind schliesslich für die kurz-, mittel- und langfristige Akzeptanz wichtig, allerdings zu keinem Zeitpunkt von herausragender Bedeutung.

Die Zusammenführung der empirischen Ergebnisse aus den einzelnen Untersuchungsteilen weist darauf hin, dass sich die politische Realität zwar komplexer und widersprüchlicher verhält, als in der aufgestellten Hypothese postuliert wurde, die formulierten Annahmen aber in der Tendenz zutreffen. Tabelle 38 fasst die empirischen Ergebnisse in vereinfachter Form kurz zusammen.

Tabelle 38: Die empirische Relevanz der drei Politikdimensionen für den Erfolg je nach Fristigkeit

Relevanz für Erfolg/ Akzeptanz nach Zeithorizont	Politics-Faktoren (Konflikte und Prozesse)	Policy-Faktoren (Inhalte und Instrumente)	Polity-Faktoren (Organisation und Strukturen)
Kurzfristig (Befragung / Volksabstimmung)	XXX	X(X)	X
Mittelfristig (Vollzugsoutputs)	XX(X)	X	XX
Mittel- bis langfristig (Impacts)	XX	X(X)	XXX
Langfristig (Outcomes)	X	XXX	XX

Legende

XXX: sehr wichtig für Erfolg/Akzeptanz

XX: wichtig für Erfolg/Akzeptanz

X: weniger wichtig für Erfolg/Akzeptanz

Als zutreffend hat sich insbesondere die im Zeitverlauf abnehmende Bedeutung der Politics-Faktoren herausgestellt. Während sowohl für den kurzfristigen Erfolg an der Urne als auch für die mittelfristige Akzeptanz im Vollzug die Konflikt- und Konsenskonstellationen der politischen Akteure - insbesondere der Grad an Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger - in den verschiedenen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses eine herausragende Rolle einnehmen, verlieren prozessuale Aspekte - nicht zuletzt aufgrund der ihnen innewohnenden Dynamik und Instabilität - mit fortlaufender Zeitdauer ihren dominanten Einfluss. **Gleichzeitig gewinnen im Zeitverlauf andere Faktoren an Bedeutung.** So erhalten vor allem **Merkmale der institutionellen Organisation (Polity-Faktoren)** wie die Art und Weise der Vollzugsorganisation und die Ausgestaltung der Behördenarrangements für die mittelfristige Effektivität (Impacts) besondere Relevanz. **Für die längerfristige Wirksamkeit (Outcomes) von verkehrspolitischen Massnahmen in der Umsetzung spielt schliesslich das Policy-Design, also die Adäquanz der inhaltlichen Ausgestaltung von Massnahmen, eine wichtige Rolle.**

Zusammenfassend zeigt sich damit für die angestrebte Akzeptanz und die Wirksamkeit verkehrspolitischer Massnahmen, dass mit zunehmender Zeitdauer die politischen Konfliktkonstellationen an Bedeutung verlieren, gleichzeitig das Policy Design längerfristig einen wichtigen Erfolgsgarant darstellt, während die Organisation der vollziehenden Behörden einen konstanten Einfluss auf den Implementationserfolg ausübt. Dabei lassen sich allerdings auch Unterschiede beobachten. So spielt beispielsweise die Ressourcenausstattung der Verwaltung

mit Finanzen und Personal für den kurzfristigen Outputerfolg eine Rolle, und der Zentralisierungsgrad beeinflusst sowohl Output- als auch Impactperformanz, während die Grösse der Verwaltung eher langfristig auf Effektivität und Wirksamkeit der vollzogenen Massnahmen positiv wirkt.

Die Zusammenführung der Ergebnisse weist aber nicht nur auf die verschiedenen Erfolgsfaktoren zu den unterschiedlichen Phasen des politischen Prozesses hin, sondern macht auch einige grundsätzliche **Probleme und Schwierigkeiten für eine nachhaltige Verkehrspolitik** deutlich:

- So ist zwar einerseits das verkehrspolitische Problembewusstsein (Umweltbelastung, Verkehrssicherheit) in der Bevölkerung relativ hoch, andererseits wird die Konkretisierung und Umsetzung von wirksamen Massnahmen aber nur zum Teil befürwortet (vgl. auch Franzen 1997: 141ff.). Sowohl bei der Stimmbevölkerung als auch teilweise bei den politischen Vollzugsorganen erreichen verkehrspolitische Massnahmen, die eine negative Betroffenheit auslösen, generell eine niedrige Akzeptanz. Insbesondere staatliche Interventionen, die eine Einschränkung der individuellen Mobilität und einen Abbau bestehender Verkehrsinfrastrukturen vorsehen, stossen bei der Bevölkerung auf breiten Widerstand. Gleichzeitig erweisen sich aber negative Infrastrukturanreize wie der Abbau von Parkraum oder bauliche Massnahmen zur Beschränkung der Strassenkapazitäten aufgrund ihrer physischen Verbindlichkeit längerfristig als besonders wirksam für die Erreichung der angestrebten umwelt- und gesundheitspolitischen Ziele. Damit zeigt sich ein erstes Dilemma zwischen niedriger Akzeptanz und hoher Wirksamkeit einer nachhaltigen Verkehrspolitik: **Rückbaumassnahmen, die eine Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs zur Folge haben, stossen in der Bevölkerung im Gegensatz zum Ausbau des privaten (und öffentlichen) Verkehrs auf eine breite Ablehnung, erweisen sich aber längerfristig als besonders effektiv zur Erreichung einer nachhaltigen Verkehrspolitik.**
- Im Gegensatz zu verkehrsbeschränkenden Massnahmen werden preisliche Lenkungs-massnahmen von der Bevölkerung zumindest im Grundsatz akzeptiert. Das verkehrspolitische Abstimmungspaket mit FinÖV, LSVA und EU-Integration hat aber gezeigt, **dass preisliche Massnahmen in der Praxis nur dann eine Chance haben, wenn sie den regionalen Unterschieden Rechnung tragen und die Einnahmen in den Verkehrssektor zurückfliessen.** Allerdings ist die Umsetzung dieser Philosophie im Personenverkehr ungleich schwieriger als im Güterverkehr, da die **direkte Betroffenheit beim Individualverkehr auf der Strasse deutlich grösser ist.** Die Vermittlung von langfristigen Zusammenhängen (kurzfristige Kosten versus langfristige Nutzen) erweist sich als äusserst schwierig und wird auch in Zukunft ein gro-

sses Hemmnis für die Umsetzung von umweltpolitisch motivierten Massnahmen darstellen.

- Ein weiteres Problem stellt sich aufgrund der **ausgeprägten Präferenzen der Stimmbürgerschaft für föderalistische, kleinräumige und regionalspezifische Lösungen einerseits, der hohen Effektivität von grösseren Gebietseinheiten für einen optimalen Vollzug von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen andererseits**. Niederlagen der Behörden an der Urne wie bei den Referendumsabstimmungen zur Koordinierten Verkehrspolitik oder zum ersten Entwurf des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes haben deutlich zum Ausdruck gebracht, dass in der Bevölkerung eine breite und tief verwurzelte Skepsis gegenüber übergeordneten und verbindlichen Planungen des Staates besteht. Die Stimmbürgerschaft befürwortet vielmehr eine induktive, projektorientierte und pragmatische Behandlung von raumwirksamen Verkehrsproblemen und erhofft sich dadurch rasche und kurzfristige Lösungen. Diese Grundhaltung findet sich im Übrigen auch bei zahlreichen politischen Entscheidungsträgern. Die durchgeführte Evaluationssynthese liefert nun aber zahlreiche Hinweise, dass die kleinräumige, föderalistische und milizmässige Problembearbeitung, also die für die Schweiz so typischen Eigenschaften des Vollzugsföderalismus, in der Regel nicht zu einer effektiven und zielkonformen Umsetzung von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen führt. Vielmehr verlangen solche Interventionen ein Minimum an flächenübergreifender Koordination, notwendiger Projektgrösse und fachlicher Professionalität, was in den meisten Fällen zumindest eine Zusammenarbeit über die Kantons Grenzen und ein Mindestmass an Bundeskompetenzen erfordert.
- Damit stellt sich die **grundsätzliche Frage, wie weit die ausgeprägte Referendumsdemokratie und der starke Föderalismus eine kohärente und zielkonforme Verkehrspolitik bzw. -planung einer nachhaltigen Entwicklung gewährleisten kann** (vgl. auch Vatter 1996: 28ff.). Sowohl die Analyse der verkehrspolitischen Volksabstimmungen als auch der Vollzugsprozesse im Verkehrsbereich haben deutlich gemacht, dass das schweizerische System mit seiner ausgeprägten Konkordanzpolitik, dem weitreichenden Föderalismus, dem neokorporatistischen Verbandswesen und der Referendumsdemokratie **fortlaufend die Suche nach breit abgestützten Verhandlungs- und Kompromisslösungen und die Berücksichtigung und Partizipation verschiedener Interessen verlangt**. Dies birgt einerseits die Gefahr einer mangelhaften Berücksichtigung verkehrsplanerischer Ziele und Grundsätze im Gesetzgebungsprozess, erhöht aber andererseits die Realisierbarkeit und Legitimität einmal getroffener Entscheide im Vollzug. Der hohe Grad an Demokratie und Föderalismus hat für die Umsetzung raum- und verkehrsplanerischer Anliegen verschiedene Konsequenzen:

- Die starke Dezentralisierung politischer Entscheidungsbefugnisse auf die verschiedenen Staatsebenen, die direkten Mitsprachemöglichkeiten der betroffenen Bevölkerung und die damit verbundenen Vetopotenziale gut organisierter Interessen **erfordern generell ein hohes Akzeptanzniveau für politische Problemlösungen**, erschweren gleichzeitig die Durchsetzung rascher Lösungen und stehen in einem besonderen Spannungsverhältnis zur Effizienz politischer Entscheidungen.
- Zur Durchsetzung verkehrsplanerischer Ziele und Neuerungen braucht es **ein hohes Mass an politischem Konsens, weil eine effektive Durchsetzungsmacht des Bundes als übergeordneter Steuerungsinstanz in den meisten Fällen fehlt**. Als einzige Strategie bleibt damit oft nur die **Beschaffung von Akzeptanz mittels Partizipation**. Als kommunikative Strategie leistet Partizipation einen wesentlichen Beitrag zur Offenlegung und Klärung der Interessen und Bedürfnisse, zur Erweiterung der Verhandlungsthematik, zur Entdeckung der gemeinsamen Vorteils-situation, zum Interessenausgleich und damit schliesslich zum breit abgestützten Kompromiss. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass durch allgemeine Zielformulierungen im Gesetzgebungsverfahren eine Konfliktvermeidungsstrategie eingeschlagen wird, um die Verfolgung von nachhaltigen Verkehrszielen im politischen Entscheidungsprozess zu retten. Die Folge davon ist oftmals eine Verschiebung der Konflikte in die Vollzugsphase, wo die längerfristigen Interessen aufgrund ihrer ungenügenden Beteiligung schliesslich vernachlässigt werden.
- Die Umsetzung nachhaltigkeitskonformer Entscheidungen braucht im politischen System der Schweiz besonders viel Zeit, ist oft erst unter offensichtlichem Problem- und Zeitdruck möglich und ist besonders starkem Masse konfliktanfällig. Der Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger ist strukturbedingt geringer und schwieriger als in einer repräsentativen Demokratie, weshalb **frühzeitige Konsultations- und Interessenberücksichtigungsverfahren** eine besonders wichtige Rolle erhalten.

14 Hinweise für die erfolgreiche Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik

Die vorliegenden Ergebnisse zu den Akzeptanzfaktoren der schweizerischen Verkehrspolitik liefern konkrete Hinweise für die erfolgreiche Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Im weiteren weisen sie aber auch auf grundsätzliche Schwierigkeiten einer nachhaltigen Verkehrspolitik unter den spezifischen Bedingungen des schweizerischen Politiksystems hin. Darauf wird abschliessend kurz eingegangen.

Die konkreten Hinweise zur Erhöhung der **Akzeptanz bei der Stimmbürgerschaft** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zunächst gilt es festzuhalten, dass je nach soziodemographischen Merkmalen der Stimmberechtigten die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik an der Urne beträchtlich schwankt. Einzelne gesellschaftliche Gruppen stehen nachhaltigkeitskonformen Verkehrsmassnahmen generell skeptisch gegenüber, während andere grundsätzlich positiv eingestellt sind. Im weiteren kommt dem Prädisponiertheitsgrad einer Verkehrsvorlage regelmässig eine wichtige Bedeutung zu. So sinkt mit **steigendem Grad an Vorbestimmtheit** (Prädisponiertheit) einer Abstimmungsvorlage **die Zahl der Unentschlossenen**, da in beiden Lagern die Wertpräferenzen bereits feststehen. Diese beiden Erkenntnisse lassen sich im Hinblick auf die Ausgestaltung zukünftiger Kommunikationsstrategien miteinander verknüpfen: Je nach Prädisponiertheitsgrad einer Vorlage ist das Schwergewicht der behördlichen Informationsanstrengungen auf die Mobilisierung der Befürworter zu legen oder auf die Überzeugung der Unentschlossenen und Ablehnenden. Bei **Verkehrsvorlagen mit einem hohen Prädisponiertheitsgrad** scheint es effektiver, die Informationsbemühungen im Vorfeld des Urnengangs auf die **Mobilisierung der potenziellen Ja-Stimmenden und nicht auf die Überzeugung der potenziellen Nein-Stimmenden** zu konzentrieren, während bei nicht-prädisponierten Vorlagen das Umgekehrte gilt, da in diesem Fall die oft noch schwach ausgebildeten Meinungen relativ leicht durch neue Informationen verändert werden können (Kriesi 1998: 109). Als besonders relevante **Zielgruppen auf der Seite der Befürworter einer nachhaltigen Verkehrspolitik** erweisen sich aufgrund der Analyse der Verkehrsabstimmungen der letzten zwanzig Jahre **folgende vier Bevölkerungssegmente: a) Bewohner von urbanen Zentren, b) Personen, die kein Auto besitzen und die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, c) Leute mit links-grünen Partei-**

präferenzen und postmaterialistischen Werthaltungen, d) Bewohner der Deutschschweiz. Umgekehrt sind es Personen auf dem Land, Autobesitzer, Sympathisanten von (rechts-)bürgerlichen Parteien mit materialistischen Werthaltungen und die Romand(e)s, die entsprechenden Massnahmen gegenüber generell besonders skeptisch eingestellt sind.

- Die unterschiedlichen verkehrspolitischen Präferenzen und Interessen von Stadt- und Landbewohnern sowie Deutschschweizern und Romands lassen es sinnvoll erscheinen, den inhaltlichen Schwerpunkten der Informationsbemühungen in den einzelnen Regionen eine unterschiedliche Bedeutung zu messen. Während in der **Deutschschweiz** besonders die Themen **Umweltschutz, Verkehrsbelastung und Verkehrssicherheit** eine mobilisierende Wirkung besitzen, interessieren sich die Einwohner in der **Westschweiz weit stärker für die sozialen Umverteilungswirkungen verkehrspolitischer Massnahmen.**
- Wie vor allem die Verkehrsabstimmungen zur LSVA und zur FinÖV illustriert haben, steigert eine **sinnvolle Themenkombination und die Bildung von Paketlösungen** die Akzeptanz von Verkehrsvorlagen. Insbesondere die geschickte Kombination von Haupt- und Nebenzielen einer Vorlage führt zu einer Erweiterung des Befürworterkreises. Als besonders erfolgversprechend haben sich die Hinweise auf die **Europatauglichkeit, die Sanierung der Bundesfinanzen, den Aushau und die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs sowie den Umweltschutz** herausgestellt. Eine Erweiterung des Befürwortersegmentes ist jedoch nur dann möglich, wenn neue Konfliktlinien nicht parallel zur Hauptspannungslinie verlaufen. So ist etwa der Misserfolg der Verkehrshalbwertungsinitiative auch darauf zurückzuführen, dass die Nebekonfliktlinien (links-rechts, Stadt-Land, materialistisch-postmaterialistisch) sich alle entlang der Hauptkonfliktlinie 'Interventionismus – Individualismus' bewegt haben und damit keine zusätzlichen Befürworter für das Anliegen gewonnen werden konnten.
- Von herausragender Bedeutung für den Erfolg an der Urne ist schliesslich die möglichst geschlossene Unterstützung der Vorlage durch die grossen Parteien und Verbände. Eine **besondere Rolle für die Beschaffung einer breiten Zustimmung kommt in diesem Zusammenhang der Landesregierung als Kollegialbehörde zu** (Linder et al. 1988: 39). Mit ihrem hohen Bekanntheitsgrad und ihrem breiten Beziehungsnetz verfügen die Bundesräte am ehesten über die Möglichkeiten, innerhalb der Regierungsparteien, in den einzelnen Landesteilen und in den eigenen Fraktionen für eine möglichst hohe Akzeptanz der Behördenvorlagen zu sorgen. Idealerweise sollten sich die bundesrätlichen Kommunikationsanstrengungen durch eine hohe Kohärenz und Kontinuität auszeichnen (Goetschel 1994: 280). Vor allem bei abstrakten Verkehrsvorlagen und entsprechenden Entscheidungsschwierigkeiten in der Bevölkerung gewinnt das geschlossene

Engagement des Bundesrates, insbesondere des zuständigen Departementschefs als Identifikationsfigur einer Abstimmungsvorlage stark an Bedeutung. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, die zur Schärfung des Problembewusstseins beiträgt, begünstigt schliesslich auch eine **hohe Mobilisierung** der Stimmbürgerschaft, was auch Bürgerinnen und Bürger mit vergleichsweise niedrigem Informationsstand und schwach ausgebildeten Meinungen, die in der Tendenz neue Informationen rascher akzeptieren, überdurchschnittlich an die Urne bringt (Kriesi 1998: 118).

Konkrete Hinweise zur Erhöhung der **Akzeptanz im Vollzug** finden sich auf jeder der drei Politikdimensionen:

- Auf einer **strukturellen Ebene** hat sich die Überlegenheit des neoprogressiven Verwaltungsmodells gegenüber anderen Formen von Behördenarrangements herausgestellt. Die strukturelle Basis für eine möglichst hohe Wirksamkeit raumrelevanter Verkehrspolitik auf den verschiedenen Stufen des Vollzugs bildet damit die Bereitstellung der notwendigen Mittel und die institutionelle Gestaltung, wie sie dem neoprogressiven Verwaltungskonzept entsprechen. Die diesbezüglichen Anforderungen sind **eine ausreichende personelle, fachliche und finanzielle Ressourcenausstattung** der für die Verkehrspolitik und Raumkoordination zuständigen Verwaltungsorgane, ein Minimum an **operativer Unabhängigkeit von kurzfristigen politischen Einflüssen** und die Schaffung **zentralisierter Organisationsstrukturen auf einer mittleren bis oberen föderalen Stufe**. Werden diese Forderungen erfüllt, so sind zumindest die strukturellen Voraussetzungen für einen wirksamen Vollzug raumrelevanter Verkehrsmassnahmen geschaffen. **Ein Schritt in die richtige Richtung** sind in diesem Zusammenhang die im Verlaufe des Jahres 2000 realisierte **Schaffung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)** als eigentliches Kompetenz- und Koordinationszentrum des Bundes für alle Fragen der räumlichen Entwicklung und insbesondere die Koordination und Interessenabwägung aller raum-, verkehrs- und nachhaltigkeitsrelevanten Vorhaben des Bundes bei einer einzigen zentralen Stelle. Damit wird sowohl der Forderung aus der prospektiven Evaluation nach einer verstärkten horizontalen Politikkoordination beim Bund als auch der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass idealerweise die höhere föderale Ebene die Rolle des 'Netzwerkmanagers' bei vertikalen Koordinationsaufgaben übernehmen sollte. Der Erfolg dieser Konzentrationsstrategie auf Bundesebene wird allerdings neben den notwendigen Ressourcen- und Kompetenzausstattungen vor allem auch von der Art und Weise der raumplanerischen Zusammenarbeit des neu geschaffenen Bundesamtes mit den Kantonen im Bereich der kantonalen Richtplanungen abhängen. Diese Kooperation wiederum steht und fällt mit der Adäquanz der Organisationsstrukturen und dem politischen Willen bei den zuständigen kantonalen Stellen. **Gerade bei kleinen und strukturschwachen Kantonen wäre deshalb ebenfalls**

eine Konzentration der Kräfte im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung auf regionaler Stufe anzustreben, die politisch breit getragen und demokratisch abgestützt wird, d.h. die Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen im Bereich der raumwirksamen Verkehrspolitik auf regionale Gebietskörperschaften mit genügend politischem Gewicht. Dies liegt im übrigen auch im ureigenen Interesse der kleinen Kantone, machen doch neuere Studien deutlich, dass untereinander gut koordinierte Kantone beim Bund besonderes Gewicht als Ansprechpartner geniessen und entsprechenden Einfluss erhalten (z.B. Gerheuser et al. 1996).

- Auf einer **inhaltlichen Ebene** hat sich im Vollzug die geschickte Kombination von verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten einerseits, von negativen Infrastrukturanreizen andererseits, als besonders erfolgreich erwiesen. Der kombinierte Einsatz von regulativen Verboten, finanziellen Anreizen und Informationskampagnen führt am ehesten zu den gewünschten Verhaltensänderungen der Politikadressaten (vgl. auch Balthasar 2000b: 176). Für die Ausgestaltung zukünftiger Policy Design gilt es deshalb den allgemeinen Grundsatz zu beachten, **dass eine Kombination von unverbindlichen mit verbindlichen Instrumenten erfolgversprechender ist als deren separater Einsatz, im Zweifelsfall aber verkehrspolitischen Instrumenten mit einer hohen Verbindlichkeit (z.B. von baulichen Massnahmen) den Vorzug gegenüber denjenigen mit niedriger Verbindlichkeit (z.B. von persuasiven Instrumenten und positiven Infrastrukturanreizen) zu geben ist**. Im weiteren ist **eine finale Steuerung** mit konkreten Zielvorgaben, Budgets und Fristen anzustreben. Besondere Bedeutung kommt schliesslich einer von Beginn weg vorgesehenen, unabhängigen sowie längerfristig und kontinuierlich angelegten **Wirkungsevaluation der durchgeführten Massnahmen** zu, die systematische Lernprozesse ermöglicht.
- Auf einer **prozessualen Ebene** haben sowohl die Abstimmungs- als auch die Vollzugsanalysen unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass der frühzeitigen Beschaffung von Konsens bei den relevanten politischen Entscheidungsträgern für den Erfolg verkehrspolitischer Massnahmen eine herausragende Rolle zukommt. Ohne die breite Unterstützung von Parteien, Verbänden und Kantonen können nachhaltige Verkehrsvorschläge weder an der Urne noch im Vollzug auf eine breite Akzeptanz und hohe Wirksamkeit hoffen. Unter den spezifischen Bedingungen der heutigen Konkordanz- und Referendumsdemokratie kommen deshalb der **Verstärkung und Weiterentwicklung effektiver, transparenter und innovativer Konsensbildungsmechanismen und Partizipationsverfahren** eine grosse Bedeutung zu. Sie stellen zwar eine langwierige und aufwendige Strategie dar, sind aber in einer Demokratie des breit abgestützten Kompromisses und der direkten Mitsprache die einzig erfolgversprechende Vorgehensweise. Während es im vorparlamentarischen Verfahren auf nationaler Ebene mit dem

Einsatz neuer Diskursformen wie konferenziellen und iterativen Vernehmlassungen, informellen Hearings, Mediations- und Konfliktlösungsverfahren oder runden Tischen darum gehen sollte, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eine effektive Abstützung von föderalismus- und vollzugstauglichen Gesetzesvorlagen durch die vetofähigen Akteure zu erhalten, steht auf den föderalen Planungs- und Vollzugsstufen die Forderung nach einer breiten **Betroffenenpartizipation bei der Formulierung von Umsetzungsmassnahmen** im Vordergrund. Die frühe Betroffenenmitsprache bietet sich besonders deshalb an, weil sie einerseits auf eine möglichst konfliktarme Massnahmenimplementation zielt und dazu andererseits den Weg der Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung der öffentlichen Politik wählt. Die Mittelwahl kann dabei durch die Mitsprache der tatsächlichen Politikadressaten an Adäquanz gewinnen, wobei je nach Technizität der Problemstellung das Schwergewicht eher auf Expertenseite oder eher auf Adressatenseite liegen kann. Ein Hinweis für die Effektivität dieser Strategie ist auch der vergleichsweise starke Zusammenhang in der Evaluationssynthese zwischen Betroffenenpartizipation im Vollzug und hoher Outcomeperformanz. Der Einbezug von verschiedenen betroffenen Interessen sollte dabei nach bestimmten, auf der bisherigen Erfahrung beruhenden Kriterien ablaufen (Linder et al. 1992, Linder/Vatter 1996, Vatter/Sager 1997). Zum Einen ist dies die **Transparenz**, welche eine der Hauptvoraussetzungen jedwelter ernsthaften Mitwirkung darstellt. Zum Zweiten kommt der **frühen und umfassenden Information** zentrale Bedeutung zu, gerade hinsichtlich des ebenso wichtigen dritten Kriteriums der **Iterativität des Prozesses (rollende Planungsprozesse)**. Auch sollte sich der Einbezug durch eine offene Konfliktbehandlung auszeichnen, die Unterscheidung Betroffener und Beteiligter also ersichtlich sein, um so bereits in der Planungsphase **das Problem der Verbindlichkeit der späteren Entscheide berücksichtigen** zu können.

Der Zwang in der föderalen Referendums- und Konkordanzdemokratie zum breit abgestützten Kompromiss mit dem Einbezug möglichst aller referendumsfähigen Gruppen führt allerdings auch bei der Berücksichtigung der obengenannten Vorschlägen unvermeidlich zu einer systematischen Stärkung kurzfristiger Spezialinteressen gegenüber den langfristigen Interessen zukünftiger Generationen und der Mit- und Umwelt. Daran ändern im Grundsatz auch neue und innovative Mitwirkungsverfahren nichts. Insofern erweisen sich die spezifischen Strukturmerkmale der schweizerischen Politik längerfristig als wenig vorteilhaft für eine effektive und rasche Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Von besonderer Brisanz ist dabei die Tatsache, dass sonst erfolgversprechende Strategien zur Lösung und Bearbeitung politischer Konflikte bei vielen Nachhaltigkeitsproblemen nicht brauchbar sind. Die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, die gerade in der schweizerischen Konkor-

danzdemokratie besonders ausgeprägt ist und das typische Politikverhalten in konfliktreichen Situationen, nämlich die Schubladisierung, die Muddling-through-Strategie (unkoordinierte Ad hoc-Lösung im Sinne von 'Durchwursteln'), das schrittweise (inkrementalistische) Vorgehen oder das Anbieten kompensatorischer Massnahmen ('Kreuzgeschäfte') eignen sich kaum zur grundlegenden Lösung von nachhaltigkeitsrelevanten Problemen. Zumindest auf lange Sicht sollte deshalb **die Notwendigkeit grundsätzlicher Reformen politischer Strukturen** nicht aus den Augen verloren werden. Damit ist allerdings weniger die Abkehr von der direktdemokratischen Konkordanz- und die Hinwendung zur repräsentativen Mehrheitsdemokratie nach angelsächsischem Muster gemeint, da auch das letztgenannte Regierungssystem grundsätzliche Strukturdefizite bei der Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Entwicklung aufweist. Vielmehr sind **institutionelle Anreize zur Stärkung der längerfristigen Interessen zukünftiger Generationen in den politischen Entscheidungsprozess einzubauen**, denn erst durch eine **Modernisierung der demokratischen Willensbildungsstrukturen** kann einer umfassenden nachhaltigkeitsverträglichen Politik der Weg geebnet werden.

V. BIBLIOGRAPHIE

- AMREIN, Silvia, und Elisabeth HERZCEG (1998). Verkehrsmittelwahl im Rahmen von Grossveranstaltungen. Untersuchung des aktuellen Zustands und Handlungsempfehlungen für die Zukunft anhand zweier Fallstudien Basel: Orbit und Herbstmesse 1997. Diplomarbeit Humangeographie, Basel: Universität Basel.
- ARBEITSGRUPPE 'Zusammenarbeit in den Agglomerationen' (1992). Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Bern: Bericht zuhanden der Gemeindedirektion.
- BACKHAUS, Klaus et al. (1996). Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin: Springer.
- BALTHASAR, Andreas (2000a). Evaluationssynthesen. Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, in: LeGes 2000/1: 13-25.
- BALTHASAR, Andreas (2000b). Energie 2000. Programmwirkungen und Folgerungen aus der Evaluation. Rüegger: Chur.
- BALTHASAR, Andreas, Christoph BÄTTIG, Willi ZIMMERMANN und R. KURZ GYGAX, (1995). Der Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone - eine Metaevaluation. Studie zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Bern.
- BASSAND, Michel (1988). Les enjeux de l'urbanisation, Bern/Frankfurt a.M./Paris.
- BASSAND, Michel, Thérèse BURNIER, Pierre MEYER, Robert STÜSSI et Léopold VEUVE (1986). Politique des routes nationales. Acteurs et mise en oeuvre, Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- BLALOCK, Hubert M. (1972). Social Statistics, New York.
- BRIDEL, Laurent, Jacques BARBIER, Sylvie PELLATON LERESCHE et Giancarla PAPI (1994). Le Tramway du Sud-Ouest Lausannois: Avant - Après, Lausanne/Zürich: SNF.
- BÖHRET, Carl, Werner JANN und Eva KRONENWETT (1988). Innenpolitik und politische Theorie - ein Studienbuch, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BONANOMI, Lydia (2000). Das Gute liegt so nah. Bausteine für einen gemeinsamen Weg von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Materialienband M22, Bern: EDMZ.
- BUOB, Hansruedi (1989). Die Autobahnvignette - Eine Fallstudie zur politischen Willensbildung in der Schweiz, Freiburg: Universitätsverlag.
- BURNIER, Thérèse (1985). La démocratie du rouleau compresseur. La politiques des autoroutes en Suisse, Lausanne: Editions d'en Bas.
- BUSSMANN, Werner (1997a). Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, in: LeGes 1997/3: 109-136.
- BUSSMANN, Werner (1997b). Evaluationen in der Schweiz, in: BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn, S. 13-36.
- BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hg.) (1997). Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn.
- BÜTSCHI, Danielle, und Sandro CATTACIN (1994). Le modèle suisse du bien-être, Lausanne.
- DELGRANDE, Marina und Wolf LINDER (1998). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 1998. in: VOX-Analyse, Publikation Nr. 64, Bern: Institut für Politikwissenschaft.

- DIETIKER, Jürg, Karin R. LISCHNER, Walter WYSS, Stefan HOTZINGER und Pascal REGLI (1993). Verhaltensänderungen im Verkehr. Eine Untersuchung des Mobilitätsverhaltens an Fallbeispielen: Einkaufsmobilität, Pendlerverkehr, Ferienmobilität, Zürich: Schlussbericht 35 des NFP 25.
- DÜTSCHLER, Christian (1993). Der Einfluss des Alters auf das politische Verhalten, in: Ulrich KLÖTI und Daniel SCHLOETH (Hg.), Zehn Jahre politische Befragung in der Schweiz Abstimmungsanalysen anhand von VOX-Daten, Zürich: Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 284-286, S. 53-97.
- EGGER, Urs (1998). Öffentlich-private Partnerschaften zur regionalen Entwicklung. Theoretische Grundlagen und Fallstudien in der Schweiz. St. Gallen: Diss. HSG.
- EPPLER, Ruedi (1997). Der Paradigmenwechsel im Abstimmungsverhalten: Aspekte der politischen Kultur des Kantons Basel-Landschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Vol. 3, Issue 2, S. 31-56.
- FERRARI, Yves (2000). Etude de cas du Stade de Genève, in: KAUFMANN, Vincent, Fritz SAGER, Yves FERRARI et Dominique JOYE 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
- FISCHER, Frank (1993). Bürger, Experten und Politik nach dem 'Nimby'-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: HÉRITIER, Adrienne (Hg.). Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 451-470.
- FRANZEN, Axel (1997). Umweltbewusstsein und Verkehrsverhalten. Empirische Analysen zur Verkehrsmittelwahl und der Akzeptanz umweltpolitischer Massnahmen. Chur/Zürich: Verlag Rüegger.
- FREY, René L. (1977). Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern.
- FREY, René L. (1997). Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt, in: Schweizerischer Städteverband (Hg.): Die Stadt morgen – Publikation zum hundertjährigen Jubiläum des Schweizerischen Städteverbandes 1897-1997, Bern, S. 19-27.
- FRITSCHKE, Michael, und Adrian VATTER (1997). Umweltschutzvollzug von kleinen Gemeinden in der Nordwestschweiz, Bern/Basel: MGU.
- GAMAL SABET, Mohamed, and Donald KLINGNER (1993). Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation, in: Journal of Public Administration Research and Theory 3(2): 252-266.
- GEELHAAR, Michel (1994). Die Bedeutung regionaler Aktornetze für den ökologischen Strukturwandel im Güterverkehr, Bern: SPP Umwelt-Diskussionpapier.
- GERHEUSER, Frohmüt W., Adrian VATTER und Fritz SAGER (1996). Die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone in Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle PVK. Bern: EDMZ.
- GOETSCHEL, Laurent (1994). Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992. Bern/Stuttgart und Wien: Haupt.
- GÜLLER, Peter, René NEUENSCHWANDER, Matthias RAPP und Markus MAIBACH (2000). Road Pricing in der Schweiz, Akzeptanz und Machbarkeit möglicher Ansätze im Spiegel von Umfragen und internationaler Erfahrung, Bern: Bericht D11 des NFP41 "Verkehr und Umwelt".
- GUTSCHER, Heinz (1998). Befragung Baregg '98. Zusammenfassung, Zürich: mimeo.
- HAAS, Peter M. (1990). Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation. New York: Columbia University Press.

- HÄFELI, Ueli (1997). Das 'Berner Modell'. Umweltverantwortliche Planungsprozesse am Beispiel der Seftigenstrasse in Wabern/Köniz, in: KAUFMANN-HAYOZ, Ruth, und Ueli HÄFELI (Hg.), Ökologisierungprozesse in Wirtschaft und Verwaltung. Proceedings des Symposiums 'Umweltverantwortliches Handeln' vom 4.-6./7. September 1996 in Bern, Bern: IKAÖ, S. 96-105.
- HÄFELI, Ueli, Daniel MATTI und Ueli SEEWER (1999). Die Sanierung und Umgestaltung der Seftigenstrasse: Auswirkungen auf Lebensqualität und Einkaufsverhalten der NutzerInnen (mit besonderer Berücksichtigung des Langsamverkehrs und der Ertragssituation des Detailhandels). Schlussbericht der Wirkungsanalyse, Bern: IKAÖ/GIUB Universität Bern.
- HARDMEIER, Sybille (1992). Abstimmungsprognosen für die Schweiz - Die Suche nach geeigneten Prädiktorvariablen (Referatsgrundlagen für den Politologiekongress vom 13.11.1992 in Balsthal).
- HARDMEIER, Sybille und Wolf LINDER (1994). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 20. Februar 1994, in: VOX-Analyse, Publikation Nr. 52, Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- HERTIG, Hans Peter (1982). Sind Abstimmungserfolge käuflich? - Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Nr. 22 "Medien und Kommunikation", Bern: Haupt, S. 35-57.
- HERTIG, Hans Peter (1983). Elemente der Meinungsbildung, in: Erich GRUNER und Hans Peter HERTIG (Hg.), Der Stimmbürger und die "neue Politik", Bern: Haupt, S. 112-137.
- HERTIG, Hans Peter (1984): Volksabstimmungen; in: Ulrich KLÖTI (Hg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2: "Strukturen und Prozesse", Bern: Haupt, S.247-277.
- HILBER, Christian (1996). Chancen und Probleme eines europäischen Emissionszertifikatehandels im Luftverkehr, in: Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 1995/96, S. 43 - 54.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970). Exit, Voice and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Harvard University Press.
- HOTZ, Peter, Klaus ZWEIBRÜCKEN und Hannes DUBACH (1994). Renaissance des städtischen Hauptstrassenraumes. Ansätze zur städtebaulichen Integration des Verkehrs, Bern/Zürich: Bericht 59 des NFP 25, S.120-123.
- HUG, Simon (1994a). La cohésion des partis fédéraux dans la phase référendaire, in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Elites politiques et peuple en Suisse - Analyse des votations fédérales 1970 - 1987, Lausanne, Réalités sociales, S. 84-112.
- HUG, Simon (1994b). Mobilisation et loyauté au sein de l'électorat, in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Elites politiques et peuple en Suisse - Analyse des votations fédérales 1970 - 1987, Lausanne, Réalités sociales, S. 161-201.
- HUG, Simon (1994c). Les coalitions référendaires; in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Elites politiques et peuple en Suisse - Analyse des votations fédérales 1970 - 1987, Lausanne, Réalités sociales, S. 57-83.
- HÜMBELIN, Peter (1948). Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik, Basel: Philosophisch-Historische Fakultät der Universität Basel.
- HÜRLIMANN, Alois (1982) Der lange Weg der Schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption; in: Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft, S. 79 ff..
- IFF, Andrea, und Jan FIVAZ (2000). Workshop 6. Schweizerische Bundesbahnen, in: Eidgenössisches Personalamt (Hg.). Staatsfunktionen neu denken. Die Herausforderungen des Staats zu Bescheidenheit und Innovation. Bern: Schriftenreihe des EPA, S. 183-188.
- IKAÖ/BASLER&PARTNER (2000). Strategie "Nachhaltiger Verkehr". Entwurf Schlussbericht NFP41 C7. Bern: IKAÖ.

- JEGHER, Annina (1999) Bundesversammlung und Gesetzgebung – Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte, Bern: Haupt.
- JOYE, Dominique (1984). Structure politique et structures sociales. Genf: Université de Genève, Thèse No. 308.
- KAUFMANN, Vincent (2000a). Etude de cas de la ligne de chemin de fer Genève - La Plaine, in: KAUFMANN, Vincent, Fritz SAGER, Yves FERRARI et Dominique JOYE, 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
- KAUFMANN, Vincent (2000b). Etude de cas du prolongement de la ligne de chemin de fer Lausanne - Echallens - Bercher (LEB), in: KAUFMANN, Vincent, Fritz SAGER, Yves FERRARI et Dominique JOYE, 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
- KAUFMANN, Vincent, Christophe JEMELIN und Dominique JOYE (2000). Entre rupture et activités: vivre les lieux du transport. De la sociologie des usages à l'aménagement des interfaces. Rapport PNR41 A4. Berne: EDMZ.
- KEISER, Stephan, und Stefan SCHNEIDER (1988). Parkierungsbeschränkungen zum Schutz der Wohnquartiere. Pilotversuch Bern Muesmattquartier. Kurzbericht, Zürich: Planungsbüro Jud.
- KISSLING-NÄF, Ingrid (1997). Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung - Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik, Basel.
- KISSLING-NÄF, Ingrid und Sonja WÄLTI (1999). Der Vollzug öffentlicher Politiken, in: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ, S. 651 bis 692.
- KISSLING-NÄF, Ingrid, und Peter KNOEPFEL (1992). Politikverflechtung dank zentral-staatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System, in: ABROMEIT, Heidrun, und Werner POMMEREHNE (Hg.), Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern/Stuttgart: S. 43-69.
- KISSLING-NÄF, Ingrid, und Sandro CATTACIN (1997). Einleitung: Subsidiäres Staatshandeln in modernen Gesellschaften, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 3(3): S. 1-16.
- KLÖTI, Ulrich, 1997, Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen, in: BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hg.) (1997). Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn, S. 39-57.
- KLÖTI, Ulrich, Theo HALDEMANN und Walter SCHENKEL (1993). Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich. Chur/Zürich: Rüegger.
- KNOEPFEL, Peter (1993). Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme - Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten, Lausanne.
- KNOEPFEL, Peter (1994). Rehabilitierung eines Toten. Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik in der Schweiz, Lausanne.
- KNOEPFEL, Peter (1997). Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, Lausanne.
- KNOEPFEL, Peter (2000). Policykiller - Institutionenkiller - ein Triptichon zum Verhältnis zwischen institutionellen und substantiellen Politiken, in: KNOEPFEL, Peter, und Wolf LINDER (Hg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann. Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn, S. 285-300.

- KNOEPFEL, Peter, Frédéric VARONE, Werner BUSSMANN und Luzius MADER (1997). Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn, S. 78-118.
- KNOEPFEL, Peter, Rita IMHOF und Willi ZIMMERMANN (1994). Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 289 - 300.
- KNOEPFEL, Peter, Rita IMHOF und Willi ZIMMERMANN (1995). Luftreinhaltepolitik im Labor der Städte. Der Massnahmenplan - Wirkungen eines neuen Instruments der Bundespolitik im Verkehr, Basel.
- KNOEPFEL, Peter, und Helmut WEIDNER (1982). Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration, in: Policy and Politics 10(1): 85-110.
- KNOEPFEL, Peter, und KISSLING-NÄF, INGRID (1993). Transformation öffentlicher Politiken durch Veräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik, in: HÉRITIER, Adrienne (Hg.). Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KNOEPFEL, Peter, und Werner BUSSMANN (1997). Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn, S. 58-77.
- KNOEPFEL, Peter, und Willi ZIMMERMANN (1987). Modération du trafic dans les quartiers: l'exemple du quartier de Mattenhof en ville de Berne. Etude de cas préparée pour l'enseignement, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 41.
- KOBI, Fritz (1998). Das Berner Modell, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 4-5.
- KRIESI, Hanspeter (1994). La défi à la démocratie directe posé par les transformations de l'espace public; in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Présent et avenir de la démocratie directe, Genf.
- KRIESI, Hanspeter (1995). Le système politique suisse, Paris.
- KRIESI, Hanspeter (1998). Politische Umsetzung: Wie kann eine ökologische Steuerreform mehrheitsfähig werden?, in: MEIER, Ruedi, MESSERLI, Paul, STEPHAN, Gunter (Hg.). Ökologische Steuerreform für die Schweiz. Chur/Zürich: Verlag Rüegger, S. 107-122.
- KRIESI, Hanspeter, Boris WERNLI, Pascal SCIARINI und Mateo GIANNI (1996). Le clivage linguistique – Problème de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse, Bern: Bundesamt für Statistik.
- KROPF, Remo, Urs GLOOR, Isabelle SOMMER und Curt ZUBERBÜHLER (1994). Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25
- KUMMER, Lorenz (1995). Erfolgchancen der Umweltbewegung – eine empirische Untersuchung anhand von kantonalen politischen Entscheidungsprozessen, Bern: Haupt.
- KÜNZLER, Peter, und Jürg DIETIKER (1998). Luftreinhaltung und Verkehr, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 9-10.
- KUSTER, J. (1996). Vergleichende Evaluation der Ressorts Treibstoffe und Regenerierbare Energien. Evaluation im Auftrag des Bundesamtes für Energiewirtschaft. Bern: EDMZ.
- LIECHTI, Heidi (1993). Der Einfluss kultureller Segmentierung auf Abstimmungen in der Schweiz; in: Ulrich KLÖTI und Daniel SCHLOETH (Hg.), Zehn Jahre politische Befragung in der Schweiz – Abstimmungsanalysen anhand von VOX-Daten, Zürich: Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 284-286, S. 1-52.

- LIJPHART, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London.
- LINDER, Wolf (1987). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*, Bern/Stuttgart.
- LINDER, Wolf (1999a). *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- LINDER, Wolf (1999b). Politische Kultur, in: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, NZZ, S. 13-34.
- LINDER, Wolf / SEGESSER, Jürg / LONGCHAMP, Claude / MEYER, Luzius / HOLENSTEIN, Katrin / HIRTER, Hans / BAUMANN, Markus (1988). *Detail-Analyse der Volksabstimmung über die Koordinierte Verkehrspolitik KVP*, Bern: Stab für Gesamtverkehrsfragen (EVED).
- LINDER, Wolf und Claude LONGCHAMP (1989). *Der Verkehr im Vergleich mit anderen Politikbereichen*, Bern, Univox II A-89
- LINDER, Wolf, Prisca LANFRANCHI, Damian SCHNYDER und Adrian VATTER (1992). *Mitwirkungsverfahren und Modelle, Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art.4 RPG*. Bern: Bundesamt für Raumplanung.
- LINDER, Wolf, und Adrian VATTER (1996). Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren, in: SELLE, Klaus (Hg.). *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag, S. 181-188.
- LONGCHAMP, Claude (1987). Die politische Sozialforschung am Beispiel der VOX-Analysen, in: *Handbuch Marktforschung Schweiz*; hrsg. vom VSM, Einsiedeln.
- LONGCHAMP, Claude (1990): Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 1989 (Volksinitiative "Pro Tempore 130/100"), in: *VOX-Analyse*, Publikation Nr. 38, Bern, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- LONGCHAMP, Claude (1991). Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bern, Haupt, 31 (1991), S. 303-326.
- LOWERY, David (1999). "Answering the Public Choice Challenge: A Neoprogressive Research Agenda", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 12(1): 22-53.
- LUCKE, Doris (1995). *Akzeptanz. Legitimität in der Abstimmungsgesellschaft*. Opladen: Leske und Buderich.
- LUNDGAARD-HANSEN, Niklaus (1993). *Politische Umsetzung. Soziale Kosten und Nutzen im Verkehr*. Bericht zur Vorstudie. GVF-Auftrag 221, Bern.
- LUNDGAARD-HANSEN, Niklaus, Günter KNIIPS, Sonja BIETENFHARD-RITTER und Jörg ÖTTERLI (1999). *Wettbewerb und Grundversorgung auf der Schiene. Grundlage und Empfehlungen für künftige Bahnreformen in der Schweiz*. NFP 41-Bericht D2, Bern: EDMZ.
- MÄDER, Stefan (1993). *Kosten-Wirksamkeit von Luftreinhaltemassnahmen. Eine empirische Untersuchung von Verkehrsmassnahmen im Kanton Zürich*, Zürich: Verlag Hans Schellenberg (Diss.).
- MAGGI, Rico, Simon BOLIS, Markus MAIBACH, Fabio ROSSERA, Roman RUDEL, Christoph SCHREYER (1999). *Multimodale Potenziale im transalpinen Güterverkehr*. NFP41-Bericht B4. Bern: EDMZ.

- MAIBACH, Markus, Adrian VATTER, Fritz SAGER und Daniel PETER (1999). Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. Eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 2B-Tonnen-Limite. Materialienband M6 (NFP41/42), Bern: EDMZ.
- MAIBACH, Markus, Adrian VATTER, Samuel HESS und Fritz SAGER (199B). Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. NFP 42 Working Paper No. 2, Bern: SNF.
- MAIBACH, Markus, Christoph SCHREYER und Matthias LEBKÜCHNER (1999). Politikstrategien zur Förderung des Kombinierten Verkehrs. NFP41-Materialienband M9. Bern: EDMZ.
- MAREK, Daniel (1994). Lernen in der Umweltpolitik. Luftreinhaltung und Verkehr in Vorortsgemeinden, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no. 138, S.21-63.
- MAREK, Daniel (1995). Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no. 143, S. 34-43.
- MARTI, Peter, und Hans-Rudolf HENZ (2000). Wechselwirkungen Verkehr/Raumordnung. Arbeitspapier/Zwischenbericht NFP 41 Verkehr und Umwelt, Projekt C8 (Entwurf). Brugg: metron.
- MATTER, Martin (1991). Wår gwünnt? Fünf Voraussetzungen für den Erfolg bei eidgenössischen Volksabstimmungen, Seminararbeit, Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- MEIER, Ruedi (1999). Freizeitverkehr. Strategien und Massnahmenevaluation, Bern: NFP41.
- MEIER, Ruedi (2000a). Freizeitverkehr - Analysen und Strategien. NFP41-Bericht D5, Bern: EDMZ.
- MEIER, Ruedi (2000b). Nachhaltiger Freizeitverkehr, Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- MERKI, Christoph Maria (1995). Der Treibstoffzoll aus historischer Sicht, in: Christian PFISTER: Das 1950er Syndrom – Der Weg in die Konsumgesellschaft, Bern: Haupt.
- METTAN, Nicolas, et Jacques ERLANGER (1999). Politique des transports et régions frontalières - Rapport der synthèse PNR41 D7, Bern: EDMZ.
- MEYER, Arthur, et André-Noël ROTH (1993). Les élites locales et la politique du stationnement automobile. Essai d'interprétation du cas de la Ville de Lausanne, in: Annuaire suisse de science politique 33/1993, S. 93 - 112.
- MICHEL, Suzanne (199B). Öffentlichkeitsarbeit beim Umbau der Seftigenstrasse in Köniz, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 11.
- MOSER, Christian (19B7). Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Nr. 27 „Abstimmungen und Wahlen“, Bern: Haupt, S. 159-188.
- MOTTIER, Veronique, Florence PASSY, Hervé PICHELIN, Hanpeter KRIESI (1991). Analyse der Bundesabstimmung vom 3. März 1991. in: VOX-Analyse, Publikation Nr. 41, Genf: Departement für Politische Wissenschaften.
- NEF, Rolf (1979). Bundesabstimmungen 1950 – 1977. Eine Untersuchung über politische, gesellschaftliche und kulturelle Verhaltensmuster, in: Bulletin, Nr. 37, Soziologisches Institut Zürich.
- NEF, Rolf (1988). Die Schweizer Referendumsdemokratie. Wahl und Plebiszit als unterschiedliche Artikulationskanäle im Rahmen der politischen Kultur, in: Der Bürger im Staat, 38. Jahrgang, Heft 1 „Die Schweiz“, herausgegeben von der Landeszentrale für politische Weiterbildung Baden-Württemberg, S. 53-60.
- NEF, Rolf (1991). Analyse eidgenössischer Abstimmungen auf Gemeindeebene, Bern: Bundesamt für Statistik.

- NOHLEN, Dieter (1991). Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper.
- OFFE, Claus (1969). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: KRESS, Gisela, und Dieter SENGHAAS (Hg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a.M., 155-189.
- OLSON, Mancur (1985). Die Logik kollektiven Handelns. Kollektive Güter und die Theorie der Gruppen, Tübingen (engl. Original 1965).
- OSSIPOW, William (1994). Le système politique Suisse ou l'art de la compensation, in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Elites politiques et peuple en Suisse – Analyse des votations fédérales 1970 – 1987, Lausanne: Réalités sociales, S. 9-55.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1994): Les votations fédérales comme indicateur de soutien aux autorités, in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Elites politiques et peuple en Suisse – Analyse des votations fédérales 1970 – 1987, Lausanne: Réalités sociales, S. 113-160.
- PAPADOPOULOS, Yannis und Dominique JOYE (1994). Votations moteur: les logiques du vote blanc et de la participation, in: Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Elites politiques et peuple en Suisse – Analyse des votations fédérales 1970 – 1987, Lausanne: Réalités sociales, S. 245-275.
- PASSY, Florence, Pascal SCIARINI, Simon HUG, Hanspeter KRIESI (1990). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. April 1990. in: VOX-Analyse, Publikation Nr. 39, Genf: Département de science politique.
- PATTON, Michael Quinn (1997). Utilization-focused Evaluation. 3rd ed., Thousand Oaks: Sage.
- PEDERSEN, Mogens (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility, in: European Journal of Political Research 7, S. 1-26.
- PLANUNGSBÜRO JUD (1988). Pilotversuch Basel Gundeldingerquartier. Bericht im Auftrag des Polizei- und Militärdepartement und des Baudepartements Basel-Stadt, Zürich.
- PLANUNGSBÜRO JUD (1990). Pilotversuch Zürich Hottingen. Bericht im Auftrag der Stadtpolizei Zürich, Zürich.
- PLANUNGSBÜRO JUD (1997). Möglichkeiten der Verkehrsbeeinflussung durch Information. Interventionsprojekte für den Baregg tunnel, Zürich.
- POMMEREHNE, Werner W. (1987). Präferenzen für öffentliche Güter. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- POWELL, Bingham (1982). Contemporary Democracies, Cambridge.
- REBER, Hans, und Manfred STEINER (1998). Verstetigung des Verkehrs, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 6-8.
- ROHNER, Tobias: Das Abstimmungsverhalten der parteiungebundenen WählerInnen; in: Ulrich KLÖTI und Daniel SCHLOETH (Hg.), Zehn Jahre politische Befragung in der Schweiz – Abstimmungsanalysen anhand von VOX-Daten, Zürich: Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 284-286, S. 98-138.
- RUPP, Marco, R. TRACHSEL, B. KÄLIN und K. SCHNEEBERGER (1998). Grossprojekte im Kanton Bern. Auswertung von Fallbeispielen, Bern: ecoptima, S.49-52.
- RUPP, Marco, und Hugo STAUB (1998). "Von der Zonenplanung zum Raummanagement - Rückbesinnung auf die Stärken der Raumplanung", in Christian LÜTHI und Bernhard MEIER (Hg.). Bern. Eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998. Bern: Haupt, S. 141-159.
- SAGER, Fritz (2000a). Fallstudie Entwicklungsschwerpunkt Bern-Wankdorf, in: KAUFMANN, Vincent, Fritz SAGER, Yves FERRARI et Dominique JOYE, 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).

- SAGER, Fritz (2000b). Fallstudie Regio-S-Bahn/'Grüne Linie', in: KAUFMANN, Vincent, Fritz SAGER, Yves FERRARI et Dominique JOYE, 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
- SAGER, Fritz (2000c). Fallstudie Claragraben, in: KAUFMANN, Vincent, Fritz SAGER, Yves FERRARI et Dominique JOYE, 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
- SAGER, Fritz (1999). Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932-1998, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 3/49 (1999): 307-332.
- SAGER, Fritz, Vincent KAUFMANN und Dominique JOYE (1999). Die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik in urbanen Räumen der Schweiz: Determinanten der politischen Geographie, der politischen Kultur oder der institutionellen Struktur?. *Swiss Political Science Review* 5(3): 27-57.
- SCHARPF, Fritz (1993). "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen", in Adrienne HÉRITIER (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24/1993: 57-83.
- SCHENK, Anita (2000). Relevante Faktoren der Akzeptanz von natur- und Landschaftsschutzmassnahmen, Zürich: Geographisches Institut der Universität Zürich (Diss.).
- SCHENKEL, Walter (1995). Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no. 150, S. 89-114.
- SCHLAG, Bernhard (1998). Zur Akzeptanz von Strassenbenutzungsentgelten, in: *Internationales Verkehrswesen* (50)7-8: 308-312.
- SCHLAG, Bernhard, and Ulf TEUBEL (1997). Public Acceptability of Transport Pricing, in: *IATSS Research Vol. 21 No. 2*: 134-142.
- SCHLOETH, Daniel (1992): Driften die Landesteile allmählich auseinander?, in: *Tages-Anzeiger* vom 7. September 1992.
- SCHNEIDER, Friedrich (1985). Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik, Bern: Haupt.
- SCHULER, Martin (1995). Les tendances récentes de l'urbanisation et de la métropolisation en Suisse, in: LERESCHE, Jean-Philippe, Dominique JOYE und Michel BASSAND (Hg.): *Métropolisations – Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genf: Edition Georg S.A., S. 161-182.
- SCHULER, Martin, Anne COMPAGNON und Christoph JEMELIN (1999). Die Grossregionen der Schweiz, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- SEITZ, Werner (1997). Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten, Zürich: Realotopia.
- SKJAERSETH, Jon Birger (2000). Environmental 'Voluntary' Agreements. Conditions for Making Them Work, in: *Swiss Political Science Review* 6(2): 57-78.
- Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Ausgaben 1989 bis 2000, Zürich: NZZ.
- STOLL, Susanne (1998). Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Grossschutzgebieten. Ursachenanalyse und Ansätze zu Lösungen, Berlin.
- TERRIBILINI, Serge (1993). Routes principales subventionnées par la Confédération. Conséquences et marge de manoeuvre pour les cantons. L'exemple de la T1, in: *Vollzugsprobleme. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 33/1993, S. 39-61.

- TERRIBILINI, Serge (1999). Fédéralisme et inégalités sociales dans la mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale. Chavannes-près-Renens: Thèse de doctorat IDHEAP.
- BENNINGHOFF, Martin, Peter KNOEPFEL, Serge TERRIBILINI und Frédéric VARONE (1999). Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement, in: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ, S. 767-806.
- TRECHSEL, Alexander H (1999). Volksabstimmungen, in: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ, S. 557-588.
- TRECHSEL, Alexander H. (1995). Clivages en Suisse – Analyse des impacts relatifs des clivages sur l'électorat suisse lors des élections fédérales – Etudes et Recherches No. 31, Genf, Département de science Politique de l'Université de Genève.
- TRECHSEL, Alexander (2000). Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996, Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn.
- TRECHSEL, Alexander H. und Pascal Sciarini (1998). Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?, in: European Journal of Political Research, Vol. 33, No. 1, S. 99-124.
- TREUTHARDT, Ralph (1995): Volksabstimmungen der neunziger Jahre, Lizentiatsarbeit, Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- URBAN, Dieter (1993). Logit-Analyse. Statistische Verfahren zur Analyse von Modellen mit qualitativen Response-Variablen, Stuttgart/Jena/New York: Gustav Fischer Verlag.
- VARONE, Frédéric (1998). Le choix des instruments des politiques publiques. Une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- VATTER, Adrian (1994a). Eigennutz als Grundmaxime in der Politik? Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- VATTER, Adrian (1994b). Vollzugskonflikte und Lösungsansätze in der lokalen Raumplanung, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 20(2): 329-354.
- VATTER, Adrian (1996). Politikwissenschaftliche Thesen zur schweizerischen Raumplanung der Nachkriegszeit (1950-1995), in: DISP 127: 28-34.
- VATTER, Adrian (1997). Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, 38. Jg., Heft 4, S. 743-770.
- VATTER, Adrian (1998). Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz, in: Umweltrecht in der Praxis 7/12 (1998): 696-703.
- VATTER, Adrian (1999a). Föderaler Politikvollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz, in: LeGes 1999/1: 107-120.
- VATTER, Adrian (1999b). Föderalismus, in: KLÖTI, Ulrich et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich: NZZ Verlag, S. 77-108.
- VATTER, Adrian, und Ruth NABHOLZ (1995). Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorientest des Stimmbürgerverhaltens bei kantonalen Kreditvorlagen aus der Schweiz, in: Politische Vierteljahresschrift, 36. Jg., Heft 3, S. 484-501.
- VATTER, Adrian, und Fritz SAGER (1997). Ein Partizipationsmodell für das Berner Nordquartier. Studie im Auftrag des Stadtplanungsamtes der Stadt Bern. Bern: SPA.
- VATTER, Adrian, Wolf LINDER und Peter FARAGO (1997). Determinanten politischer Kultur am Beispiel des Schwyzer Stimmverhaltens, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Volume 3, Issue 1, S. 31-63.
- VATTER, Bernhard, Regula MARBACH und Adrian VATTER (1998). Entwicklungs-, Koordinations- und Kooperationskonzept für die Region Bern, Bern: Verein Region Bern.

- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 1. April 1990, Publikation Nr. 39; Bearbeitung: Florence PASSY, Pascal SCIARINI, Simon HUG und Hanspeter KRIESI, Universität Genf, Département de science politique.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 10. März 1996, Publikation Nr. 58; Bearbeitung: Marina DELGRANDE und Wolf LINDER, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1988, Publikation Nr. 35; Bearbeitung: Universität Genf, Département de science politique.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 20. Februar 1994, Publikation Nr. 52; Bearbeitung: Sibylle HARDMEIER und Wolf LINDER, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 23. September 1990, Publikation Nr. 40; Bearbeitung: Christof BURI, Daniel SCHLOETH, Universität Zürich, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 1977, Publikation Nr. 3; Bearbeitung: Universität Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. Februar 1978, Bearbeitung: Universität Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. Februar 1984, Publikation Nr. 21; Bearbeitung: Universität Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. November 1989, Publikation Nr. 38; Bearbeitung: Claude LONGCHAMP, Universität Bern, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. Februar 1983, Publikation Nr. 19; Bearbeitung: Universität Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 1992, Publikation Nr. 46; Bearbeitung: Sibylle HARDMEIER, Universität Bern, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. September 1998, Publikation Nr. 64; Bearbeitung: Marina DELGRANDE und Wolf LINDER, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. Mai 1978, Bearbeitung: Universität Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 29. November 1998, Publikation Nr. 65; Bearbeitung: Lionel MARQUIS, Romain LACHAT und Dominique WISLER, Universität Genf, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 3. März 1991, Publikation Nr. 41; Bearbeitung: Veronique MOTTIER, Florence PASSY, Hervé PICHELIN und Hanspeter KRIESI, Universität Genf, Departement für Politische Wissenschaften.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 30. November 1980, Publikation Nr. 13; Bearbeitung: Universität Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6. Dezember 1987, Publikation Nr. 34; Bearbeitung: Universität Zürich, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 7. Dezember 1986, Publikation Nr. 31; Bearbeitung: Universität Zürich, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft.
- VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 7. März 1993, Publikation Nr. 48; Bearbeitung: Daniel SCHLOETH und Ulrich KLÖTI, Universität Zürich, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaften.

- WÄLTI, Sonja (1999). Les politiques à l'incidence spatiale - Vers un mode de gestion méditatif?, Chavannes-près-Renens: Thèse de doctorat IDHEAP.
- WIDMER, Thomas (1996). Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen, Bern: Haupt.
- WIDMER, Thomas, und Hans-Martin BINDER (1997). Forschungsmethoden, in: BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn, S. 214-256.
- WIDMER, Thomas, Walter SCHENKEL und Christian HIRSCHI (2000). Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess. Zwischenbericht NFP41-Projekt D13. Zürich: IPW Universität Zürich/Muri&Partner.
- WILLI, Erich, und Kurt EGLI (1995). Raumordnung und Verkehr. Übersicht, Fallbeispiele, Handlungsmöglichkeiten für Sektionen, Bern: VCS.
- WOLF, Patrick J. (1993). A Case Survey of Bureaucratic Effectiveness in U.S. Cabinet Agencies: Preliminary Results, in: Journal of Public Administration Research and Theory 3(2): 161-181.
- WUERTH, André (1999), Mediensystem und politische Kommunikation, in: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER, Yannis PAPADOPOULOS (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ, S. 337 bis 384.
- WÜRMLI, Peter, und Rolf PLATTNER (1998). Verkehr und Verkehrspolitik in Grenzregionen. Fallstudie Region Oberrhein, Basel.
- WYSS, Stefan, und Willi ZIMMERMANN (1997). Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, Cahier de l'IDHEAP no. 168. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- ZIMMERMANN, Willi, Stefan WYSS und Peter NEUENSCHWANDER (1997). Luftreinhalte-kampagnen in Zürich und St. Gallen. Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no. 170, S.81-151.
- ZIMMERMANN, Willi, und Doris KOLLY (1988). Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik. Eine bibliographische und methodische Exploration, Bern: EJPd, Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation.

VI. ANHANG

Anhang 1: Die verkehrspolitischen Abstimmungen in der Schweiz von 1977 bis 1998 (Teil I: Akzeptanz an der Urne)

Hier werden die Entscheidungsprozesse der einzelnen Vorlagen näher besprochen. Einer Erörterung der Vor- und Entstehungsgeschichte der Vorlage folgt jeweils die Beschreibung der Konfliktarenen (Parlament, Parteien und Verbände, Abstimmungskampf). Anschliessend wird das Resultat der Abstimmung mit Hilfe der VOX-Nachbefragungen analysiert.

Neben den jeweiligen VOX-Analysen zu allen untersuchten Vorlagen dienen verschiedene weitere Quellen als Basis für die Deskription der einzelnen Vorlagen. Zu erwähnen sind dabei verschiedene Ausgaben des *Année Politique Suisse* von 1973 bis 1998, verschiedene Bundesblätter bzw. Botschaften des Bundesrates, die „Erläuterungen des Bundesrates“ zu allen Abstimmungsvorlagen sowie die jeweils im entsprechenden Teil erwähnten ausführlicheren Fallstudien zu den einzelnen Vorlagen.

Eidgenössische Volksinitiative „gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge“ (Albatrosinitiative) – Abstimmung vom 25. September 1977

Am 26. September 1973 reichte ein Initiativkomitee mit dem Namen „Arbeitsgruppe saubere Schweiz“ nach rund 16monatiger Sammelfrist die sogenannte Albatrosinitiative ein. Die Gruppe verlangte eine Verfassungsänderung, die per sofort Grenzwerte für Abgase (Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickstoffoxyde) von Fahrzeugen mit Benzinmotoren festlegte. Die Fahrzeughalter sollten verpflichtet werden, Motoren, welche die Grenzwerte überschreiten, auszutauschen.

In seiner Botschaft vom 8. September 1976 empfahl der Bundesrat dem Parlament die Initiative zur Verwerfung. Er konnte sich mit den materiellen Zielen des Begehrens zwar einverstanden erklären, nicht aber mit dem Zeitplan. Ein weiterer Grund für die Ablehnung lag darin, dass zu jener Zeit nur wenige Automobile den verschärften Anforderungen gerecht geworden wären und diese dann eine preisverzerrende und marktbeherrschende Stellung eingenommen hätten. Zudem befürchtete der Bundesrat, dass die Herstellerländer der nicht mehr zugelassenen Automarken Massnahmen gegen schweizerische Produkte hätten ergreifen können.

Eine grosse Mehrheit des Nationalrats (Schlussabstimmung: 110:12; vergl. BBl 1977 I 1376) und der gesamte Ständerat (34:0; vergl. BBl 1977 I 1376) beschlossen ein halbes Jahr später trotz Bedenken der Umweltschutzkreise der Empfehlung des Bundesrates zu folgen. Die Diskussion in beiden Kammern zeigte, dass die inhaltlichen Ziele der Initiative zwar grösstenteils gutgeheissen wurden, nicht aber die *sofortige* Einführung der Massnahmen. Die Ablehnung der Initiative war auch deshalb gross, weil der Bundesrat versprochen hatte, bis im Jahre 1982 ähnliche Grenzwerte einzuführen.

Die Initiative wurde von der SP, dem LdU, von den kleinen linken und rechten Parteien (Poch, PdA, PSA, Rep, NA), sowie von der EVP unterstützt. In jeder Bundesratspartei gab es je eine abweichende Kantonalpartei: Nein sagte die SP des Kantons Aargau, Ja sagten die FDP des Kantons Bern, die CVP des Kantons Genf und die SVP des Kantons Waadt. Gegen die Initiative stellte sich somit eine starke bürgerliche Koalition.

Die grossen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (ZSA, SGV, SBV, CNG, VSA) folgten der Empfehlung des Bundesrates mit Ausnahme des Gewerkschaftsbundes, der Stimmfreigabe beschloss. Der Vorort gab keine Empfehlung ab.

Vor der Abstimmung wurde von der Gegenseite eine intensive Inseratekampagne gestartet, welche vor allem volkswirtschaftliche Nachteile (Schlag gegen die Autoindu-

strie, Verlust von Arbeitsplätzen, Verteuerung des Autofahrens) ins Feld führte.

Mit 39% Ja- gegen 61% Neinstimmen bei einer im Vergleich relativ hohen durchschnittlichen Stimmbeteiligung von etwas mehr als 51% lehnte der Souverän das Begehren am 25. September 1977 - also genau drei Jahre nach der Einreichung der Unterschriften - recht deutlich ab. Nur die vom Agglomerationsverkehr am meisten geplagten Stadtkantone Genf und Basel-Stadt haben die Initiative angenommen. Auch die VOX-Analyse der Abstimmung vom 25. September 1977 zeigte, dass StadtbewohnerInnen die Initiative eher befürwortet haben als Leute vom Land. Signifikant auf das Resultat ausgewirkt hatten sich - gemäss VOX (S.3 ff.) - auch die Partelsympathien. UrnengängerInnen mit Sympathien für SP, PdA und NA stimmten eher Ja, solche mit Sympathien für FDP, CVP und SVP eher Nein. In der Nachbefragung konnten 6% der BefürworterInnen und 14% der GegnerInnen keinen Grund für ihren Entscheid angeben. Die Mehrheit der BefürworterInnen begründeten ihren Entscheid mit dem Umweltschutz („für besser Luft“). Die GegnerInnen folgten den Empfehlungen des Bundesrates und lehnten die Initiative ab, weil sie diese sowohl zeitlich wie auch inhaltlich als unrealistisch betrachteten.

Gleichzeitig mit der Volksinitiative gegen die Luftverschmutzung hatten die StimmbürgerInnen über fünf weitere Vorlagen zu entscheiden: Mieterschutzinitiative und Gegenvorschlag (beide abgelehnt), Erhöhung der Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative (beide angenommen), Initiative zur „Fristenlösung“ (abgelehnt). Klar am meisten mobilisiert hat dabei die Fristenlösungs-Initiative (54'908 Fehlerstimmen) gefolgt von der „Albatrosinitiative“ (71'291 Fehlerstimmen).

Eidgenössische Volksinitiative „für die vermehrte Mitbestimmung der Bundesversammlung und des Schweizervolkes im Nationalstrassenbau“ – Abstimmung vom 26. Februar 1978

Der Bau des nationalen Autobahnnetzes stiess in der Bevölkerung nach anfänglicher Euphorie immer mehr auf Widerstand. Seit Beginn der 60er Jahre wurde jährlich eine Milliarde Franken für den Nationalstrassenbau ausgegeben. Die lokale Opposition, die sich bereits Ende der 60er organisiert hatte, wurde zunächst noch rasch zum Schweigen gebracht. In den frühen Siebzigern nahmen dann allerdings sowohl das Umweltbewusstsein (die Sorge um die Umwelt rangierte im Sorgenbarometer auf Platz 1) wie auch die Sensibilität gegenüber Lärm und Abgasen und

den zunehmenden Verkehrstoten⁴⁹ zu. Dies äusserte sich nicht zuletzt auch in einer Flut von parlamentarischen Vorstössen und in Volksinitiativen, von welchen die hier vorgestellte am direktesten gegen die „Nationalstrassenpolitik“ vorgehen wollte.

Die Volksinitiative „Demokratie im Nationalstrassenbau“ wurde vom gleichnamigen Komitee mit 67'817 gültigen Stimmen im Juli 1974 eingereicht. Sie verlangte, dass die Beschlüsse bezüglich Planung, Linienführung und Bau der Nationalstrassen - insbesondere der Strecken, die bis zum 1. August 1973 noch nicht im Bau waren - vom Parlament gefasst und dem fakultativen Referendum unterstehen sollten. 50 000 Unterschriften⁵⁰ oder 8 Kantone sollten so eine Volksabstimmung erzwingen können.

Der Bundesrat empfahl in seiner Botschaft vom 26. Mai 1976 (BB 1976 II 1133) die Initiative abzulehnen. Einerseits sei bei Annahme der Initiative die Gesamtplanung nicht mehr gewährleistet, wenn einzelne Teilstücke vom Volk unter Umständen abgelehnt würden. Dies würde zu einer Zerstückelung des als Ganzes konzipierten Netzes führen. Andererseits machte der Bundesrat geltend, dass mit der bestehenden Regelung alle Interessen geschützt würden, nicht nur die regionalen und kantonalen, sondern insbesondere eben auch die nationalen. Weiter müssten die Teilstrecken, die seit 1. August 1973 bereits im Bau oder fertiggestellt seien, wieder abgerissen werden, was unnötig Kosten⁵¹ verursachen würde.

Ständerat (Schlussabstimmung 37 zu 0) und Nationalrat (146 zu 0) folgten der magistralen Empfehlung zur Verwerfung der Initiative zwar eindeutig, insbesondere der Nationalrat übernahm die Argumente des Bundesrates aber nur teilweise. Er war zwar der Ansicht, dass regionale Probleme nicht national gelöst werden sollten. Mit der Einschätzung, dass eine Zerstückelung des geplanten Netzes dasselbe in Frage stellen würde, war die Volkskammer hingegen nicht einverstanden. Mit einer Motion wurde der Bundesrat beauftragt, die Notwendigkeit eines Baus von besonders umstrittenen Teilstücken zu überprüfen.

Unterstützt wurde die Initiative nur vom LdU, den kleinen Links- (Poch, PdA) und Rechtsparteien (NA, Rep.). Die SP folgte mit ihrer Parole dem Bundesrat und den bürgerlichen Parteien. Die Mutterpartei brückelte damit jedoch einige Kantonssektionen, die anschliessend die Ja-Parole (Zürich, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau, Waadt) oder Stimmfreigabe (Neuenburg, Graubünden) beschlossen. In der Folge waren es schliesslich vor allem die AnhängerInnen der Sozialdemokratischen Partei, welche die Vorlage annahmen (siehe unten). Die SVP Kantonssektionen Freiburg und Tessin beschlossen Stimmfreigabe.

Der Gewerbeverband, der Bauernverband und die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände empfahlen die Vorlage zur Ablehnung. Die beiden grossen Gewerkschaften (SGB, CNG) beschlossen Stimmfreigabe.

Vor dem Abstimmungstermin wurde vor allem über einen allfälligen Abriss der seit dem 1. August 1973 gebauten Teilstücke diskutiert. Dieses Argument spielte aber scheinbar (siehe Nachbefragung der VOX-Analyse) für die einzelnen Entscheide keine prominente Rolle.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verwarfen die Initiative am Abstimmungssonntag vom 26. Februar 1978. Trotz zunehmender Verkehrsdichte und einer wachsenden Anzahl von Verkehrstoten konnte die Vorlage lediglich 38,7% der Stimmen und keinen einzigen Kanton für sich gewinnen. Vor allem in der Westschweiz (Waadt, Neuenburg, Genf) stiess die Initiative aber bei einigen Gemein-

den auf grosse Sympathie. Die VOX-Nachanalyse zeigt denn auch einen signifikanten Zusammenhang zwischen Sprache und Entscheid zur Vorlage. Westschweizerinnen und AnhängerInnen von linken Parteien (insbesondere SP und PdA) stimmten der Initiative eher zu als Deutschschweizerinnen und SympathisantInnen von SVP oder FDP.

VOX befragte sowohl Befürworter als auch Gegner der Initiative nach deren Motiven für ihren Entscheid. Bei den Ja-Stimmenden spielten der Gedanke des Ausbaus der Demokratie, der Umweltschutz und der Ärger über die „Fehlplanungen“ die grösste Rolle. Die Motive der Gegner gründeten in einem Misstrauen gegenüber Volksentscheiden („ist Sache des Bundes / Volk würde falsch entscheiden“), in Angst vor Verzögerungen und Lücken im Strassennetz sowie in der Haltung, dass Autobahnen notwendig seien. Nur gerade 2% der Gegner begründeten ihren Entscheid mit einem wenig sinnvollen Abbruch der seit dem 1. August 1973 gebauten Teilstücke.

29% der UrnengängerInnen konnten ihren Entscheid nicht begründen und rund der Hälfte fiel der Entscheid eher leicht⁵². 9% der Gegner gaben Motive an, die eher zu einem Ja hätten führen müssen. Anscheinend glaubten diese Befragten - dem Reizwort Nationalstrassen folgend - dass sie mit einem Nein einen Baustopp erreichen könnten.

Neben der besprochenen Volksinitiative hatte die Stimmbürgerschaft auch noch über 3 weitere Vorlagen zu befinden. Die Volksinitiative „zur Herabsetzung des AHV-Alters“ hat dabei am meisten mobilisiert, gefolgt vom Bundesgesetz zur 9. AHV-Revision. Weitmas am wenigsten interessierten sich die UrnengängerInnen - vergleicht man die Stimmbeteiligung abzüglich der ungültigen und leeren Stimmzettel - für den Konjunkturartikel. Die Stimmbeteiligung betrug durchschnittlich rund 48%. Die AHV-Vorlagen haben dabei signifikant vor allem ältere StimmbürgerInnen (65 - 84 Jahre) an die Urne bewegt. Dies hatte Auswirkungen auch auf die vorgängig besprochene Initiative. „Die durch eine bestimmte Vorlage an die Urnen gelockten Stimmbürger verzichten im Normalfall nicht auf den Entscheid zu den übrigen Vorlagen. Ihre 'zufällige' Präsenz an der Urne schlägt sich also in den anderen Ergebnissen nieder.“ (VOX-Analyse der Abstimmung vom 26. Februar 1978: 14/15). Auch bei der Volksinitiative „Demokratie im Strassenbau“ machte sich dieser Effekt bei „Multipack-Abstimmungen“ bemerkbar: die überdurchschnittliche Präsenz der StimmbürgerInnen über 65 Jahre hat - laut VOX - einen Erfolg erschwert.

Eidgenössische Volksinitiative „für 12 motorfahrzeugfreie Sonntage pro Jahr“ - Abstimmung vom 28. Mai 1978

Auch die nach ihrem Komitee benannte „Burgdorfer-Initiative“⁵³ ist eine direkte Folge der wachsenden Unzufriedenheit in der Bevölkerung bezüglich Belastung durch den Verkehr und ebenfalls eine Folge der grösser werdenden Opposition gegen die Verkehrspolitik des Bundes. Unmittelbarer Anlass für die Idee von autofreien Sonntagen war die Erdölkrise von 1973, aufgrund derer der Bundesrat Ende des Jahres ein Fahrverbot an drei Sonntagen erlassen hatte. Ziel der Ende Mai 1975 mit über 115 000 Unterschriften eingereichten Initiative war die Nutzung der damaligen Erfahrungen im Sinne des Umweltschutzes. Mehr als die Hälfte der Unterschriften stammten aus den Kantonen Bern und Zürich, die schliesslich am Abstimmungssonntag - neben Appenzell Ausserrhodon - auch die meisten BefürworterInnen stellten. Den Initianten ging es auch darum, einen Denkprozess zu fördern und zu zeigen, dass die täglichen Besorgungen auch ohne Auto zufriedenstellend organisierbar sind.

⁴⁹ 1978: 1302 tödliche Unfälle, was einer Zunahme von rund 10% im Vergleich zum Vorjahr entspricht.

⁵⁰ Der Initiativtext sah ursprünglich 30 000 Unterschriften vor. Der Bundesrat nahm die Änderung im Zuge der Annahme der Erhöhung der Unterschriftenzahl durch das Volk im September 1977 vor.

⁵¹ Der Bundesrat sprach in der Abstimmungsbroschüre von „des centaines de million de francs“.

⁵² VOX befragte die Abstimmenden, ob es ihnen im Allgemeinen eher schwer oder eher leicht gefallen sei, sich mit den erhaltenen Informationen für ein Ja oder ein Nein zu entscheiden.

⁵³ Die Initiative wurde von Studierenden des Technikums in Burgdorf eingereicht.

Der Neuenburger Liberaldemokrat Jean-François Aubert reichte im Nationalrat eine Motion ein, die verlangte, dass das Begehren der Initianten durch eine Veränderung des Strassenverkehrsgesetzes aufgenommen werde. Der ACS drohte gegen jegliches Gesetz dieser Art mit einem Referendum.

In der zwei Jahre nach Einreichung der Initiative verfassten Botschaft des Bundesrates (siehe BBl 1977 II 1065) empfiehlt dieser die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung, da die negativen Folgen für den Tourismus nicht tragbar seien. Überdies dürften keine positiven Auswirkungen auf die Umwelt erwartet werden, da die Emissionen, welche an den betreffenden Sonntagen vermieden, an den anderen Tagen dafür um so mehr ausgestossen würden. Der Ständerat folgte der Empfehlung des Bundesrates mit 30:1 in der Schlussabstimmung. Auch der Nationalrat beschloss, dem Volk die Verwerfung der Initiative zu empfehlen, allerdings nicht ohne Zögern. Das Begehren stiess in der grossen Kammer auf einige Sympathie und es wurde gar - in Folge der Motion von Aubert - darüber diskutiert, ob acht oder zwölf autofreie Sonntage nicht im Gesetz verankert werden sollten. Schliesslich setzten sich die Gegner aber dennoch klar mit 121:14 Stimmen durch.

Im Kampf um die Stimmen vor der Abstimmung standen sich vor allem Umweltkreise und Vertreter von Tourismus und Automobilindustrie gegenüber. Letztere gaben vor allem ihrer Sorge um finanzielle Einbussen Ausdruck, obwohl sie die ökologischen Absichten durchaus begrüsst. Von den Parteien erhielt die Initiative einzig von LdU, EVP, Poch und NA Rückendeckung. Die bürgerlichen Bundesratsparteien beschlossen allesamt die Nein-Parole, wofür sie nicht nur von ihren eigenen Jungparteien harsch kritisiert wurden. Die SVP-Kantonalsektionen Glarus, Aargau und Appenzell Ausserrhoden beschlossen die Ja-Parole. Die SVP Bern gab die Stimme frei. Auch die SP beschloss diesmal Stimmfreigabe. Einige ihrer Kantonal-sektionen widersetzten sich hingegen der Mutterpartei und empfahlen, ein Ja in die Urne zu legen (Zürich, Uri, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Aargau). Die grossen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände mischten sich entweder nicht ein (Vorort, SBV), beschlossen Stimmfreigabe (SGB, CNG) oder sagten Nein zur Initiative (ZSA, SGV, VSA).

Am Abstimmungssonntag vom 28. Mai 1978 ereilte die Initiative das gleiche Schicksal wie die rund drei Monate vor ihr zur Abstimmung gelangte Initiative „für Demokratie im Nationalstrassenbau“: sie wurde sogar mit noch mehr Nein-Stimmen (63,7% : 36,3%) verworfen und wiederum gab es keinen einzigen „Ja-Kanton“. In der Deutschschweiz (40%) fand das Begehren jedoch im Schnitt mehr Unterstützung als in der Romandie (23%).

Mehr als drei Viertel der FDP-Sympathisantinnen verwarfen die Initiative, 47% der SP-AnhängerInnen befürworteten 12 motorfahrzeugfreie Sonntage pro Jahr. Die BefürworterInnen begründeten ihren Entscheid bei der VOX-Befragung (VOX-Analyse der Abstimmung vom 28. Mai 1978) mit Umweltschutzdenken und mit der Idee des Umdenkens in Richtung einer alternativen Lebensweise. Die Gegner sahen sich in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt, stellten sich gegen staatliche Vorschriften oder legten ihr Nein aus Sorge vor Verärgerung der Touristen in die Urne.

Die Initiative „für 12 motorfahrzeugfreie Sonntage pro Jahr“ vermochte die Stimmbürgerschaft am meisten zu mobilisieren. Mit 48,74% war die Stimmbeteiligung ein wenig höher als beim gleichzeitig vorliegenden Zeitgesetz und klar höher als bei den restlichen drei Bundesgesetzen (Zolltarifgesetz, Schutz der Schwangerschaft und Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruches sowie Förderung der Hochschulen und Forschung). Der von VOX ein weiteres Mal untersuchte „Multipack-Effekt“ hatte keine Auswirkungen auf die „Burgdorfer-Initiative“. Die neu konzipierte Abstimmungsbroschüre fand in 52% der Befragten ihre Leserschaft.

Bundesgesetz über den Strassenverkehr, Änderung vom 21. März 1980 (Gurten- und Schutzhelmobligatorium) – Abstimmung vom 30. November 1980

Bereits 1975 verfügte der Bundesrat im Rahmen der Verkehrssicherheitspolitik ein Obligatorium für das Tragen von Sicherheitsgurten, das per Anfang 1976 in Kraft trat. In der Folge nahm die Unfallziffer merklich ab (- 4,7%; Todesopfer: - 5,6%), was den Bundesrat dazu bewog, eine Aufhebung der Vorschrift, wie sie von westschweizerischen Kreisen verlangt wurde, kategorisch abzulehnen. In der Folge wuchs die Opposition gegen das Obligatorium. Eine aus dem Wallis stammende „Vereinigung gegen technische Missbräuche“ sammelte vorwiegend in der Romandie 96'000 Unterschriften für eine Petition. Der Debatte wurde durch das Bundesgericht zumindest vorübergehend ein Ende gesetzt. Das Gericht befand nämlich aufgrund einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde, dass die bundesrätliche Verordnung einer genügenden Grundlage in einem Bundesgesetz entbehre und deshalb das Grundrecht der persönlichen Freiheit verletze (BGE 103 IV 192).

Aufgrund dieses Entscheides deponierte der freisinnige Basler Nationalrat Auer eine Motion, die eine Revision des Strassenverkehrsgesetzes bezüglich Einführung eines Gurten- und Schutzhelmobligatoriums beinhaltete. Im Nationalrat wurde dieses Begehren positiv aufgenommen. Die Individuelle Freiheit könne angesichts der hohen kollektiv zu tragenden Kosten, die aufgrund von Verkehrsunfällen entstünden, nicht berücksichtigt werden. 1978 beauftragte der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Die Vernehmlassung verlief sehr positiv. Einzig die Kantone Wallis und Waadt und die liberale Partei der Schweiz hatten sich negativ gegen das neue Gesetz ausgesprochen. Trotz heftiger Gegenwehr von einigen westschweizer Nationalräten, stimmten sowohl die kleine wie auch die grosse Kammer dem Entwurf einstimmig (29:0 und 140:0) zu. In der Folge ergriff die bereits früher in Erscheinung getretene „Vereinigung gegen technische Missbräuche“ das Referendum. Sie hatte keine Mühe, die nötigen Unterschriften zusammenzubringen und das Referendum kam am 25. Juli 1978, also knapp zwei Monate nach der Schlussabstimmung im Parlament zustande.

In der sehr emotional geführten Abstimmungskampagne wurden die Argumente aus der Nationalratsdebatte ins Feld geführt. Die Gefahr des Verlustes der persönlichen Freiheit stand gegen einen verbesserten Unfallschutz. Von den Helmen für die Motorradfahrer war kaum die Rede.

Der Bundesrat warb für das erneuerte Gesetz vor allem mit der seit 1977 - also seit die Gurtenpflicht vom Bundesgericht faktisch wieder aufgehoben wurde - steigenden Zahl an Unfällen mit getöteten oder schwerverletzten Autofahrern, deren Behandlung und Pflege von der finanziellen Hilfe durch die Allgemeinheit abhängig seien. Die Gegner wandten neben den bereits erwähnten Gründen (Verlust von Freiheit und Selbstverantwortung) ein, dass die Sicherheitsgurten gar ein Verletzungsrisiko darstellen könnten.

Vor allem die Westschweiz wehrte sich teilweise vehement gegen die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes. Der „Röstigraben“ schlug sich einerseits im Abstimmungsergebnis (siehe unten) aber auch in der Parolenfassung der Parteien nieder. Zwar ergriff einzig die Liberale Partei die Nein-Parole, doch praktisch alle romanischen Kantonal-sektionen der Bundesratsparteien⁵⁴ widersetzten sich ihrer Mutterpartei.

Auch bei den Verbänden war man sich uneins. Gaben die Arbeitnehmerverbände (SGB, CNG, VSA) die Ja-Parole heraus, empfahl der Gewerbeverband ein Nein und der ZSA enthielt sich der Stimme.

⁵⁴ FDP: Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf beschlossen die Nein-Parole; SP: Waadt, Wallis, Jura beschlossen Stimmfreigabe, Neuenburg äusserte sich nicht; CVP: Genf, Jura, Waadt, Wallis beschlossen die Nein-Parole, Freiburg, Tessin beschlossen Stimmfreigabe; SVP: Waadt, Schwyz, Freiburg, Tessin beschlossen die Nein-Parole.

Trotz der doch recht deutlichen parteipolitischen Unterstützung fiel die Abstimmung am Sonntag 30. November 1980 mit 841'901 Ja zu 791 208 Nein (51.6% zu 48.4%) knapp aus. Von den 20 Ganz- und 6 Halbkantonen nahmen 11 4/2 die Vorlage an. Während die Urschweizer-Kantone Uri, Schwyz, Nid- und Obwalden knapp ablehnten, war die annehmende Minderheit in den lateinischen Kantonen teilweise verschwindend klein. Beispielsweise waren nur gerade 14% der Walliser UrnengängerInnen für eine Einführung des Gesetzes. Die klar ablehnende Haltung der Romandie und des Tessins reichten hingegen nicht ganz aus, um das Gesetz zu Fall zu bringen.

Die VOX-Nachbefragung (VOX-Analyse der Abstimmung vom 30. November 1980) machte neben dem hochsignifikanten Merkmal Sprache auch die Merkmale Alter, Konfession und Bildung für einen Entscheid zum Gurtenobligatorium aus. Die über 64-jährigen und Angehörige der protestantischen Kirche stimmten dem Gesetz überdurchschnittlich deutlicher zu als unter 64-jährige und Katholiken. Beim Merkmal Bildung fällt auf, dass UrnengängerInnen mit Primarschulbildung eher Nein und solche, welche als höchste Schule das Gymnasium absolviert haben eher Ja gestimmt haben.

Bei den Motiven für die Entscheidung dominierte je ein Argument das Feld. Auf Befürworterseite begründeten 69% ihren Entscheid mit dem Willen nach grösserer Sicherheit und weniger Unfallverletzten und -toten. Das Argument, dass das Gurtenobligatorium weniger Folgekosten für die Allgemeinheit zur Folge hätte, wurde nur von 5% der Befragten als Entscheidgrundlage herangeführt. Drei Viertel der Gegner der Vorlage stimmten Nein, weil sie einen Eingriff in ihre persönliche Freiheit befürchteten. 9% bei den BefürworterInnen und 3% bei den GegnerInnen konnten ihren Entscheid nicht begründen.

Von den vier an diesem Sonntag vorliegenden Beschlüssen bzw. Gesetzen mobilisierte das Gurten- und Schutzhelmobligatorium am meisten. Die Stimmbeteiligung von 41,49% war für diese Vorlage klar höher als für die drei Sparvorlagen (Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteils am Reinertrag der Stempelabgaben; Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Reineinnahmen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser und Bundesbeschluss über die Revision der Brotgetreideordnung des Landes).

Einige Westschweizer, die in der Abstimmung unterlegen waren, forderten eine differenzierte Anwendung des Obligatoriums, wogegen sich Bundesrat Furgler aus staatsrechtlichen Gründen verwehrt. Das Gesetz trat schliesslich per 1. Juli 1981 in Kraft. Seit diesem Datum ist tatsächlich eine Verminderung der tödlichen Verkehrsunfälle festzustellen (vergl.: Bundesamt für Statistik, Bereich 11). Ob dies alleine auf das Sicherheitsgurtenobligatorium zurückzuführen ist, sei dahingestellt.

Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen – Abstimmung vom 27. Februar 1983

Nach der Abstimmung über das Sicherheitsgurtenobligatorium vergingen über 27 Monate bis der Souverän über eine weitere verkehrspolitische Vorlage zu entscheiden hatte. Es handelte sich um ein obligatorisches Referendum. Die Vorlage sah eine Neuregelung der Verwendung der Treibstoffzölle vor. Hauptänderung war dabei die Zweckbindung der eingenommenen Gelder. Statt bisher 60% sollten künftig nur noch die Hälfte der Treibstoffzölle in den Nationalstrassenbau fliessen. Der Rest der Einnahmen sollte für die übrigen Strassen und für neue und zusätzliche Aufgaben im Strassenverkehr eingesetzt werden. Ein kleiner Teil der Treibstoffzölle sollte weiter in die Bundeskasse fliessen. Eine Änderung wurde deshalb nötig, weil einerseits die Aufwendungen für den Bau der Nationalstrassen kleiner wurden und der Bundesvorschuss, der bis 1972 nötig war, bis 1983 zurückgezahlt war. Obwohl der Zollzuschlag von 30 Rappen eigentlich nicht mehr nötig war, wollte der Bundesrat diese lukrative Geldquelle (1981 ca. 1,3 Milliarden) nicht versiegen lassen.

Die Änderung bildete einen Bestandteil der Gesamtverkehrskonzeption, die 1979 in der Vernehmlassung zumeist positive Stellungnahmen auf sich vereinen konnte. Allerdings wurde bereits damals debattiert, ob alle Massnahmen in einem Paket oder aber - was schliesslich der Fall war - die einzelnen Massnahmen getrennt beschlossen werden sollten.

Die Zweckbindung der von den Strassenbenützern geleisteten Abgaben, wovon die Treibstoffzölle einen grossen Teil darstellen, war von Anfang an ein Streitpunkt. National- und ständerätliche Vorstösse, die sich zwischen vollständiger und befristeter Aufhebung der Zweckbindung bewegten, hatten in beiden Kammern keine Chance. Trotzdem wollte auch der Bundesrat in seinem Vorschlag - vor allem aus Sorge um den defizitären Bundeshaushalt - die Zweckbindung ganz aufheben. Dementsprechende Wünsche wurden bereits zu Beginn der 70er Jahre beispielsweise von Bundesrat Ritschard geäussert. Auf dieses Anliegen musste die Regierung allerdings nach der Vernehmlassung verzichten. In der Botschaft des Bundesrates ging es lediglich noch um eine Erhöhung des „nicht-zweckgebundenen Anteils“ von 40% auf 50%. In die Diskussion um die Zweckbindung mischte sich auch der TCS ein. Er sammelte in nur vier Monaten 140'000 Unterschriften für eine Volksinitiative, welche mehr oder weniger den Vorschlag des Bundesrates - mit Ausnahme der Zweckbindung von 60% - zum Inhalt hatte. Die Volksinitiative wurde vom TCS als Druckmittel benutzt. In der Folge hatten die Änderungswünsche der SP, zusätzliche Mittel für den öffentlichen Verkehr abzuweigen, im Parlament keine Chance. Vollständig lehnten die Umweltschutzorganisationen die Neuordnung ab. Sie befürchteten vor allem, dass mit der Zweckbindung einer Weiterführung des „expansiven Strassenbaus“ Tür und Tor geöffnet bleibe. Die Vorlage war im Parlament wenig umstritten. Die Schlussabstimmung fiel sowohl im Nationalrat (139:20; BBl 1982 III 125) wie auch im Ständerat (37:0; BBl 1982 III 125) deutlich aus.

Die Angst der Umweltschutzorganisationen, dass die Zweckbindung den umweltschädigenden Weiterbau des Strassennetzes fördere, wurde auch im Abstimmungskampf von diesen deutlich gemacht. Allerdings gab es auch Stimmen in diesen Kreisen, die bei einer Ablehnung eine Verringerung der Zölle und somit eine Verbilligung des Autofahrens befürchteten. Lindernde Wirkung hatten auch die Gegenargumente des Bundesrates, dass mit den Abgaben auch Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen mitfinanziert würden (Huckepack, Autoverlad, Bahnhofparkanlagen). Die finanzpolitischen Argumente spielten jedoch in den verschiedenen Kampagnen eine wichtigere Rolle als die verkehrspolitischen; im Vordergrund stand die Sanierung der Bundesfinanzen.

Die bürgerlichen Bundesratsparteien ergriffen zusammen mit der LPS die Ja-Parole. Die SP beschloss Stimmfreigabe. Die Kantonssektionen der SP waren sich nicht einig. Die Ja-Parole beschlossen Bern, Schwyz, Freiburg, Thurgau und Waadt, ein Nein empfahlen die SP-Kantonssektionen Zürich, Luzern, Glarus, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Genf und Jura. Alle anderen Nationalratsparteien (LdU, EVP, NA, Poch, PdA, PSA und Rep.) empfahlen, die Vorlage zu verwerfen. Bei den Verbänden standen ACS und TCS, nicht aber der VCS hinter der Vorlage. Alle grossen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unterstützten mit ihrem Entscheid den Bundesrats-Beschluss.

Die Unterstützung der grossen Parteien und der Verbände verhalf der Vorlage zu einer knappen Mehrheit. 52,7% der am 27. Februar 1983 eingegangenen Stimmzettel waren mit einem Ja versehen. Die Stimmbeteiligung war mit nicht einmal ganz 32% äusserst gering. Auch der Energieartikel, der gleichzeitig zur Abstimmung kam, konnte nicht mehr UrnengängerInnen mobilisieren. Im Gegenteil: die Diskussion um die Bundesfinanzen und die Zweckbindung vermochte mehr StimmbürgerInnen an die Urne zu bewegen als die neue Energiepolitik.

Auch in den einzelnen Kantonen waren die Ergebnisse ziemlich knapp. Einzig in Uri, in Graubünden, in Neuen-

burg, in der Waadt, im Wallis und im Tessin gab es komfortablere Mehrheiten mit über 60%. Abgelehnt haben die Vorlage die Kantone Zürich, Schwyz, Obwalden, Schaffhausen, die beiden Appenzell, St. Gallen, Aargau und Genf.

Die Nachbefragung (VOX-Analyse der Abstimmung vom 27. Februar 1983) zeigte, dass sich bei den Merkmalen Alter, Beruf, Bildung und Sprache Konfliktfronten gebildet haben. Der „typische Ja-Sager“ zu dieser Vorlage wäre demnach ein über 65-jähriger Romand-Landwirt mit Primarschulabschluss. Ein unter 39-jähriger deutschschweizer Beamter mit Universitäts-Abschluss in mittlerer Stellung bildet auf der anderen Seite den „typischen Nein-Sager“. Bei den Motiven widerspiegeln sich die Diskussionen um die Bundesfinanzen, um die Zweckbindung und um den Umweltschutz. Die Befürworter begründeten ihren Entscheid mit der Sanierung der Bundesfinanzen (35%), mit der Zweckbindung für den Strassenbau (22%) und mit dem Gedanken, dass etwas für den Umweltschutz getan werde (7%). Mit den Motiven „Es hat schon genug Strassen“ (29%), „es ist unklar, was mit dem Geld passiert / der Bund macht sowieso mit dem Geld, was er will“ (23%), „Es kommt zu billigerem Benzin (10%) und „Es gibt zu wenig Geld für den Umweltschutz / für den öffentlichen Verkehr“ (6%) begründeten die Gegner ihre Entscheide. 28% der BefürworterInnen und 16% der GegnerInnen konnten keine Begründung für ihren Entscheid nennen. Der Umweltschutzgedanke scheint also nicht so stark im Vordergrund gestanden zu sein; dies obwohl der Umweltschutz im Sorgenbarometer hinter der Sorge um die steigende Arbeitslosigkeit auf Platz zwei rangierte.

Die VOX-Analyse kam durch Befragung der Probanden nach der Rolle des TCS bei dieser Abstimmung zur Erkenntnis, dass die Initiative, die dieser Automobilverband als Druckmittel einsetzte, kaum zur Kenntnis genommen wurde.

Bundesbeschluss über eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen – Abstimmung vom 26. Februar 1984

Zwei weitere Massnahmen im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik kamen ein Jahr nach der Abstimmung über die Treibstoffzölle vors Volk: Die hier beschriebene Abstimmung über die Autobahnvignette und die Abstimmung über eine Schwerverkehrsabgabe (siehe unten). Die Idee der Autobahnvignette wurde bereits 1976 auf einen Vorstoss des freisinnigen St. Gallers Schatz im Nationalrat diskutiert. Auf den 1978 formulierten Wunsch des Nationalrates, sofort eine Autobahngebühr (und eine Schwerverkehrsabgabe) einzuführen, reagierten jedoch sowohl die Kleine Kammer wie auch der Bundesrat negativ. Sie begründeten diese Einstellung damit, dass zuerst das gesamte Konzept der Verkehrspolitik umrissen sein müsse, bevor Einzelmassnahmen beschlossen werden könnten. Der Bundesrat wurde mittels Motion beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, obwohl auch die Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption der Schweiz in ihrem Schlussbericht von 1977 die Einführung einer Autobahnvignette für die „nächste Zukunft“ mehrheitlich ablehnte (vgl. Schlussbericht über die GVK-CH 1977: 205f und Buob 1989: 23). In der Vernehmlassung stiess die ausgearbeitete Vorlage auf Ablehnung. Einerseits liege keine Dringlichkeit vor, andererseits – dieses Argument wurde vor allem von Automobilkreisen vorgebracht – sei eine zusätzliche Belastung des Strassenverkehrs unnötig, da bereits die Treibstoffzölle den Strassenbau deckten und eine Abgabe ohne Zweckbindung nicht erwünscht sei. Auf die Vernehmlassungs-Frage, ob grundsätzlich eine Autobahnvignette befürwortet werde, antworteten 11 Kantone mit Ja, 14 mit Nein. Bei den Wirtschaftsverbänden und Unternehmungen fiel das Resultat gar noch klarer aus: 23 verneinten und nur gerade 5 bejahten die Frage (vgl. Buob 1989).

Die im Entwurf des Bundesrates errechneten zu erwartenden Mehreinnahmen von 200 bis 300 Millionen Franken pro Jahr, bei einer Gebühr von 30 Franken pro Vignette, bewogen den Nationalrat in der Herbstsession 1980 trotz Einwänden des Bundesrates, eine Abgabe sei nicht nötig,

dazu, die Kommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zu beauftragen. Die Haltung des Bundesrates wurde im Nationalrat heftig kritisiert. Er verzichte „leichtfertig auf 300 Millionen Franken“ (NR Nebiker), er ergreife „den Rettungsanker“ nicht (NR Weber) oder er „schiesse dem Parlament in den Rücken“ (NR Fiubacher). Bundesrat Schlumpf verteidigte die Politik des Bundesrates damit, dass dieser „verkehrspolitisch richtige Lösungen treffen“ wolle (alle Zitate aus dem Amtlichen Bulletin Nationalrat 1981: S. 1211 ff.).

Auch weil die rund 250 Millionen zu 80% von ausländischen Automobilisten aufgebracht werden müssten (Durchgangsverkehr), zeigten eine im Rahmen der VOX-Analyse der Abstimmung 30. November 1980 gemachte und mehrere weitere von verschiedenen Umfragelinstituten durchgeführte Umfragen, dass eine Vignette (wie auch die Schwerverkehrsabgabe) bei einer grossen Bevölkerungsmehrheit recht populär war. Nachdem auch der Ständerat einer Verfassungsgrundlage für die Erhebung einer Autobahngebühr zustimmte und die letzten Differenzen bereinigt waren, wurde die Volksabstimmung auf den 26. Februar 1984 angesetzt.

Von den Bundesratsparteien entzog die FDP der Vorlage ihre Unterstützung und gab, zusammen mit der LPS, dem LdU und der PdA die Nein-Parole aus. Allerdings plädierten nicht weniger als 10 Kantonalsektionen des Freisinns (Luzern, Uri, Nidwalden, Glarus, Solothurn, Basel-Land, Basel-Stadt, Schaffhausen, Graubünden, Tessin) für ein Ja. SP (ohne Jura), CVP (ohne Appenzell Ausserrhoden, Wallis und Genf) und SVP (ohne Schwyz, Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen) warben, unterstützt von EVP, NA und Poch, für die Annahme der Verfassungsänderung. Während die Arbeitnehmerverbände (SGB, CNG, VSA) zusammen mit dem Bauernverband geschlossen hinter der Vorlage standen, schwenkten der Gewerbeverband und der Vorort auf die Linie der FDP.

Die Automobilverbände, insbesondere der Schweizerische Strassenverkehrsverband (FRS), der Touring Club der Schweiz (TCS) und der Automobilclub der Schweiz (ACS) mischten sich bereits Mitte der siebziger Jahre in die parlamentarische Debatte um eine allfällige Nationalstrassengebühr ein. Mit Resolutionen und Stellungnahmen wandten sich die Automobilverbände vehement gegen eine Einführung einer Autobahnvignette. Auch der VCS schloss mit seiner Nein-Parole den restlichen Automobilverbänden an, allerdings aus anderen Gründen: der VCS lehnte die Abgabe ab, weil sie dem Verursacherprinzip nicht gerecht werde.

Aus dem Ausland erwuchs der Autobahnvignette vor allem seitens der Bundesrepublik Deutschland und der EG Kritik. Mitglieder der EG-Kommission und der deutschen Bundesregierung missbilligten öffentlich eine Einführung von Nationalstrassenabgaben in der Schweiz.

Die Kampagne wurde stark von den Gegnern der Einführung einer Autobahnvignette dominiert. Buob (1989: 322 bis 324) fand anhand einer Analyse von zehn Zeitungen im Zeitraum zwischen 13. und 25. Februar 1984 insgesamt fünf Pro- und 84 Contra-Inserate.

Die Umstrittenheit der Vorlage im Parlament, zwischen den Parteien und zwischen den Verbänden, widerspiegelte sich schliesslich auch im Abstimmungsergebnis. Mit 53% Ja-Stimmen und 13 6/2 annehmenden Ständen erreichte die Verfassungsänderung nur eine recht knappe Mehrheit. Ein weiteres Mal machte sich der Sprachunterschied bemerkbar. In den mehrheitlich französischsprachigen Kantonen war eine klar ablehnende Haltung der Autobahnvignette gegenüber festzustellen. Die Pro-Minderheit kam in den Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg, Jura und Genf über 34% nicht hinaus. Auch die StimmbürgerInnen des Kantons Freiburg lehnten die Vorlage ab. Von den in verkehrspolitischen Belangen jeweils eher skeptisch eingestellten Urkantonen wies der Kanton Schwyz eine Minderheit an Ja-Stimmen auf.

Die BefürworterInnen zeichneten sich durch die Merkmale Sprache und Alter aus. Die Deutschschweiz befürwortete die Autobahnvignette klar deutlicher als die Romandie. Je älter die Stimmbeteiligten waren, desto eher nahmen sie

die Vorlage an. 45% der Gegner motivierten ihren Entscheid mit der Begründung, dass die Autofahrer schon genug bezahlen bzw. dass die Nationalstrassen bereits durch die Treibstoffzölle „bezahlt“ seien. Allgemein gegen eine neue Steuer wandten sich 24% und jede/r Zehnte hatte Angst, die Vignette schade dem Tourismus. Das „wle-du-mir-so-ich-dir-Argument“ stand bei den BefürworterInnen im Vordergrund: da auch die SchweizerInnen im Ausland Autobahngebühr zu bezahlen hätten, sollten auch die Ausländer die Benützung „unserer“ Nationalstrassen bezahlen müssen. Etwas mehr als ein Drittel der Ja-Entscheide wurden mit diesem Motiv begründet. In zweiter Linie wollten die Ja-Stimmenden die Bundesfinanzen sanieren (22%), die Autofahrer vermehrt zur Kasse bitten (16%) oder mit ihrem Entscheid einen Beitrag zum Umweltschutz leisten (10%).

Nur 3% der BefürworterInnen und 1% der GegnerInnen konnten ihren Entscheid nicht begründen. Ein Indiz dafür, dass diese Abstimmung hohe Betroffenheit ausgelöst hatte.

Obwohl der Bundesrat, die Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption, das Ausland und der Freisinn negativ gegen eine Autobahnvignette eingestellt waren, obwohl die Finanzlage des Bundes sich stetig besserte war und obwohl Kritik seitens der KonsumentInnen zur immer grösser werdenden Abgabenlast lauter und lauter wurde, wurde die Vorlage angenommen. Buob (1989) geht diesem scheinbaren Widerspruch nach. Er kommt zum Schluss, dass die Einführung der Autobahnvignette das Produkt des Zerfalls der grösseren Gesamtperspektiven im finanz- (Bundesfinanzreformen) und verkehrspolitischen (Gesamtverkehrskonzeption) Bereich darstelle. Sie sei „also als Ergebnis eines blockierten politischen Willensbildungsprozesses anzusehen (weil) grössere Reformen im finanz- und verkehrspolitischen Bereich (...) nicht realisierbar“ gewesen seien. Deshalb „blieb keine andere Wahl als sich auf sektorielles Massnahmen zu beschränken“ (Buob 1989: 347). Die Ablehnung der Koordinierten Verkehrspolitik vier Jahre später, sollte dieser Einschätzung recht geben.

Obwohl der Bundesbeschluss „über die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen“ zumindest im Parlament weniger umstritten war als die Schwerverkehrsabgabe, vermochte er mehr StimmbürgerInnen zu mobilisieren (52,29% Stimmbeteiligung). Grund dafür dürfte die höhere individuelle Betroffenheit sein. Neben den beiden Verkehrsvorlagen unterlag auch noch die Volksinitiative „für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises“ einem Volksentscheid, die mit 36% Ja-Stimmen recht klar verworfen wurde.

Bundesbeschluss über die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe – Abstimmung vom 26. Februar 1984

Auch die Schwerverkehrsabgabe war Teil der Gesamtverkehrskonzeption und auch ihr ging – gleichzeitig mit der Vorlage für die Autobahnvignette – ein vierjähriges parlamentarischer Seilziehen voraus. Der Teilbereich wurde aufgrund der bereits vorgängig erwähnten Motion der ursprünglich vom Bundesrat vorgesehenen Gesamtpaketabstimmung vorgezogen. Grund dafür war, dass der Schwerverkehr „die von ihm verursachten Strassenkosten nur gut zur Hälfte deckte und damit einen Konkurrenzvorteil zur Eisenbahn habe.“ (Sager 1999: 321). Weil auch die Vernehmlassung weitaus bessere Resultate als noch bei der Autobahnvignette zeitigte – 24 zu 2 Kantone und alle 28 befragten Wirtschaftsverbände und Unternehmungen befürworteten grundsätzlich eine Schwerverkehrssteuer – empfahl der Bundesrat – im Gegensatz zur Autobahnvignette – in seiner Botschaft vom 16. Januar 1980 die Verfassungsänderung zur Einführung einer Schwerverkehrsabgabe. Er schlug vor, die Abgabe für inländische Lastfahrzeuge kilometerabhängig und ausländische eventuell pauschal zu berechnen (BBJ 1980 I 1113). Der Ständerat, der sich noch 1978 für eine sofortige Einführung einer Schwerverkehrsabgabe eingesetzt hatte, entschied sich aus Rücksicht auf die Strassenverkehrsverbände, die eine gleichzeitige Behandlung aller Massnahmen der Gesamtverkehrskonzeption verlangten, für einen Nicht-

eintretensbeschluss. Der Nationalrat setzte sich für eine zeitlich befristete und deutlich reduzierte Pauschalabgabe ein. In Abhängigkeit des Gewichts des Fahrzeugs sollte die Schwerverkehrsabgabe zwischen 500 und 3000 Franken pro Jahr und Fahrzeug kosten⁵⁵. Mit dieser Pauschalen sollte der Fehlbetrag der vom Schwerverkehr verursachten Kosten gedeckt werden können. Aus Protest gegen dieses Anliegen lancierte der VCS eine Volksinitiative „für eine gerechte Besteuerung des Schwerverkehrs“, die am 28. Oktober 1982 eingereicht wurde (siehe unten). Neuen Zündstoff erhielt die Diskussion um die Höhe der Schwerverkehrsabgabe mit einem aufgrund eines Begehrens des Strassentransportgewerbes vom EDI in Auftrag gegebenen, 1982 erschienenen Gutachten, das bei der Verrechnung der gewichtsabhängigen Reparaturkosten Irrtümer aufdeckte. In diesem Gutachten resultierte statt einer bisher angenommenen Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs sogar ein Überschuss. Trotzdem stimmte der Ständerat vorerst der Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die dauernde Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe zu, womit er über den Vorschlag des Nationalrates hinausging. Erst 1983 gab die Kleine Kammer nach und übernahm den Vorschlag des Nationalrates für eine befristete Pauschalabgabe. Aufgrund der anhaltenden Diskussion über die „richtige“ Strassenrechnung war der Entscheid aber eher finanz- denn verkehrspolitisch begründet. Es ging um die Erschliessung einer Einnahmequelle für den Bundeshaushalt.

Alle Parteien im Parlament mit Ausnahme der LPS unterstützten den Bundesbeschluss, PSA und Rep. ergriffen keine Parole. Allerdings täuschte die Einigkeit: 14 Kantonssektionen der FDP, fünf der CVP und sieben der SVP bekämpften die Schwerverkehrsabgabe und unterstützten damit die Automobilverbände ACS, TCS, FRS und ASTAG, die ebenfalls die Nein-Parole beschlossen. Einzig der VCS unterstützte die Vorlage.

Die Gewerkschaften und der Bauernverband schlossen sich den BefürworterInnen an, der Vorort beschloss Stimmfreigabe und der Gewerbeverband bekämpfte die Schwerverkehrsabgabe.

Der Bundesrat hob in seiner Abstimmungsbroschüre hervor, dass der Schwerverkehr die hohen Strassenkosten, die er verursache nicht decke. Er ging von einem geschätzten Fehlbetrag von rund 190 Millionen Franken aus. Dabei seien aber Umweltbelastung, Gesundheitskosten und Energieprobleme noch nicht berücksichtigt. Deshalb erhofften sich viele „von einer zusätzlichen Belastung der schweren 'Brummer' nicht nur eine gerechtere Lastenaufteilung, sondern auch eine schwächere Zunahme des Schwerverkehrs.“ (Abstimmungsbroschüre zur Abstimmung vom 26. Februar 1984: 4). In den Erläuterungen des Bundesrates vermerkt dieser weiter, dass es sich um eine Pauschalabgabe handle, dass im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik aber eine leistungsabhängige Abgabe angestrebt werde, deren Höhe sich nach gefahrenen Kilometern richte.

Bei den BefürworterInnen stand das Verursacherprinzip im Vordergrund. Jeder Verkehrsträger müsse für seine durch ihn bewirkten Kosten aufkommen.

Mit 58,7% erhielt die Schwerverkehrsabgabe eine relativ klare Mehrheit. 1'254'489 Ja standen 882'756 Nein gegenüber. Die gleichen Kantone, die schon die Autobahnvignette abgelehnt hatten (Schwyz, Freiburg, Waadt, Valais, Neuenburg, Genf, Jura), dazu der Kanton Obwalden, lehnten auch die Schwerverkehrsabgabe ab, allerdings nicht mit derselben Deutlichkeit.

Bei der Betrachtung der „ablehnenden“ Kantone erstaunt es auch hier nicht, dass bei der VOX-Analyse neben den gleichen signifikanten Merkmalen wie bei der Abstimmung über die Autobahnvignette (Alter, Parteisympathie), auch das Merkmal Sprache wieder eine Konfliktfront bildete.

⁵⁵ Pro Jahr und Fahrzeug: Lastwagen von 3,5 bis 11 Tonnen: 500 Franken; von 11 bis 16 Tonnen: 1500 Franken; von 16 bis 19 Tonnen: 2000 Franken; über 19 Tonnen: 3000 Franken; Gesellschaftsfahrzeuge: 500 Franken

Junge Westschweizer sagten demnach eher Nein als über 65jährige Deutschschweizer. Die Analyse zeigt weiter, dass Parteianhänger, darunter vorwiegend jene von NA (83%), LdU/EVP (79%) und Grünen (70%) die Schwerverkehrsabgabe eher befürworteten als Befragte, die angaben, für keine Partei Sympathien zu hegen.

Die Entscheide wurden, wie bereits bei der Autobahnvignette, eher mit finanz- denn verkehrspolitischen Motiven begründet. Die BefürworterInnen brachten vor allem das Kostendeckungsargument (39%), die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Verlagerung auf die Schiene) (20%), die Sanierung der Bundesfinanzen (18%) und generelle Umweltschutzargumente (12%) vor. Die Argumente der GegnerInnen reichten von der Angst einer Erhöhung der Teuerung (47%) über die Meinung, dass der Schwerverkehr seine Kosten bereits decke (22%) bis zur negativen Haltung gegenüber neuen Steuern überhaupt (17%). 1% der Ja-Stimmenden und 3% der OpponentInnen konnten ihren Entscheid nicht begründen.

Die Entscheide in den beiden Verkehrsabstimmungen haben einen starken Zusammenhang: Wer Ja sagte zur Autobahnvignette, stimmte in 81% der Fälle auch einer Schwerverkehrsabgabe zu, und wer diese befürwortete, legte mit 84%iger Wahrscheinlichkeit auch ein Ja für die Nationalstrassenabgabe in die Urne. Dies ist ein weiteres Resultat der VOX-Analyse. Zusammenhänge mit der Zivildienstinitiative sind hingegen nicht festzustellen.

Der Umweltschutz genoss zur Zeit der Abstimmung eine hohe Priorität (Rang 1 auf dem Sorgenbarometer), und das Waldsterben wurde zum Diskussionsthema. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Annahme der beiden Verkehrsvorlagen von der Presse als Ausdruck tieferer Umweltschutzgesinnung kommentiert wurde. Dies muss allerdings aufgrund der VOX-Analyse (VOX-Analyse der Abstimmungen vom 26. Februar 1984) revidiert werden. Bei den Motiven für die Entscheide bei beiden Vorlagen war Umweltschutzdenken nicht vordringlich. Wie bereits bei der Abstimmung über die Autobahnvignette lagen eher finanzielle Anliegen im Vordergrund.

Von den Behörden wurde der Erfolg der finanzpolitischen Verfassungsänderungen „Autobahnvignette“ und „Schwerverkehrsabgabe“ als Unterstützung der Verkehrspolitik durch das Stimmvolk gewertet, und man blickte in punkto koordinierte Verkehrspolitik optimistisch in die Zukunft, obwohl die Sonderabgaben weiterhin Gegenstand politischer Auseinandersetzung blieben. Einerseits, weil es zu Beginn grosse Vollzugsprobleme zu bewältigen gab und andererseits, weil nur 9 Monate nach Annahme der Vorlagen ein Komitee aus Kreisen des FRS je eine Initiative zur Abschaffung von Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette ankündigte.

Eidgenössische Volksinitiative „für eine gerechte Besteuerung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe)“ – Abstimmung vom 7. Dezember 1986

1981 lancierten mehrere Umweltschutzorganisationen (Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz, Schweizerische Verkehrsstiftung, WWF Schweiz und „Institut Suisse de la Vie“) zusammen mit dem VCS eine Initiative als Reaktion auf den Entscheid des Nationalrates, statt einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nur eine zeitlich befristete Pauschalabgabe in der Verfassung zu verankern. Diese entsprach inhaltlich weitgehend dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates, für eine Schwerverkehrsabgabe, die sich nach gefahrenen Kilometern berechnete und die Kosten (laut den Initianten einschliesslich gewisser sozialer Kosten), welche durch den Schwerverkehr verursacht werden, decken sollte. Bis zur definitiven Einführung einer solchen, sollte eine sich jährlich um 10% erhöhende Pauschalabgabe erhoben werden. Die Erträge dieser Übergangs-Abgabe sollten zu 30% dem Bund und zu 70% den Kantonen zufallen.

Nach einer 14monatigen Sammelfrist wurden am 28. Oktober 1982 bei der Bundeskanzlei 105 352 Unterschriften eingereicht (BBJ 1982: III 1007). Erst rund drei Jahre später, also knapp vier Monate vor Ende der Behandlungsfrist, empfahl der Bundesrat in seiner Botschaft vom

26. Juni 1985 (BBJ 1985 II 650) die Initiative zur Ablehnung. Zwar treffe sich das Begehren der Tendenz nach mit den Anliegen der Regierung, doch sei es zu sehr nur auf die Kostendeckung des Schwerverkehrs ausgerichtet. Die „Verzerrungen im Wettbewerb zwischen öffentlichem und privatem Verkehr wolle der Bundesrat im grösseren Rahmen der Koordinierten Verkehrspolitik (KVP) lösen. Ein weiteres Problem würden die massive Erhöhung der pauschalen Abgabesätze in der Übergangsphase bis zum sechsfachen Betrag darstellen, was eine weitere Verschlechterung der Beziehungen zum Ausland nach sich ziehen würde. Da das Volk bereits zu einer pauschalen Schwerverkehrsabgabe ja gesagt habe und der Bundesrat überdies bei einer allfälligen Annahme der Koordinierten Verkehrspolitik unverzüglich eine Gesetzesvorlage für eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ausarbeiten wolle, wurde auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages verzichtet.

In der Folge schlug der VCS vor, den Abstimmungstermin für seine Initiative auf ein Datum nach der Abstimmung der Koordinierten Verkehrspolitik zu verschieben, worauf der Bundesrat allerdings nicht einging. Dies obwohl die Initianten bereit gewesen wären, bei einer allfälligen Annahme der KVP-Abstimmung ihr Begehren zurückzuziehen.

1986 folgte das Parlament sowohl der Empfehlung wie auch der Begründung des Bundesrates: es empfahl die Initiative zu verwerfen mit dem Verweis, dass bereits mit der KVP eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe erhoben werde. In der Schlussabstimmung des Parlaments machte sich allerdings noch einmal die Umstrittenheit des Themas bemerkbar: In der Volkskammer unterstützten 51 von 141 stimmenden Nationalräten die Initiative, in der Ständekammer vier von 32.

Im Abstimmungskampf wurde der VCS unterstützt durch die SP, den LdU, die EVP, die Grünen und die kleinen linken und rechten Parteien (Poch, PdA, PSA, NA). Von den grossen Verbänden konnte sich nur der CNG für die Initiative erwärmen. SGV, Vorort, Bauernverband, und VSA wandten sich gegen das Begehren des VCS. Der Gewerkschaftsbund beschloss Stimmfreigabe.

Der Bundesrat machte in der Abstimmungsbroschüre seine Haltung klar, dass er die Initiative ablehne, obwohl er ebenfalls der Meinung sei, der Schwerverkehr müsse eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe entrichten. Als weitere Gründe für seine Ablehnung fügte er an, der vorgängige Volksentscheid zur pauschalen Schwerverkehrsabgabe solle nicht wieder umgestossen werden, die Initiative sei einseitig, es würden unverhältnismässige Übergangsbestimmungen gefordert, die Initiative sei zu wenig flexibel, eine Annahme ergäbe Schwierigkeiten mit dem Ausland, und die Verteilung der Erträge sei ungerechtfertigt.

Am 7. Dezember 1986 sprachen die UrnengängerInnen ein klares Verdikt. Mit 33.9% Ja gegen 66.1% Nein verwarfen sie die Initiative klar. Die Stimmbeteiligung war markant tiefer als noch bei der „ersten“ Abstimmung von 1984. Sie betrug lediglich 34%. Auch die gleichzeitig stattfindende Abstimmung über den Gegenvorschlag zur Mieterschutzinitiative vermochte nicht mehr StimmbürgerInnen zu mobilisieren. Sie vermochte gar noch weniger Stimmberechtigte zu einem Entscheid zu bewegen als die VCS-Initiative.

Kein einziger Kanton wies eine Ja-Mehrheit auf. Für die höchsten Ja-Stimmenanteile zeichneten die Kantone Zürich (43%), Uri (43%), Basel-Stadt (48%), Tessin (46%) und Genf (39%) verantwortlich. Jene Kantone also, die vom Transitverkehr am stärksten betroffen sind.

Die niedrige Stimmbeteiligung wird von den Verfassern der VOX-Analyse (VOX-Analyse der Abstimmungen vom 7. Dezember 1986) damit erklärt, dass der Ausgang beider Vorlagen alles andere als spannend gewesen sei: eine Annahme der Schwerverkehrsinitiative sei kaum zu erwarten gewesen.

Die Auswertung zeigte weiter, dass die Frauen (41% Ja), die allerdings unterdurchschnittlich häufig an die Urne gingen, der Initiative freundlicher gesonnen waren als die Männer (26% Ja). Rentnerinnen und Rentner, Angestellte

in einfacher Stellung und Hausfrauen/männer stimmten der Initiative eher zu, Landwirte, Selbständige und Angestellte in leitender Stellung lehnten sie eher ab. Personen, die über kein eigenes Auto im Haushalt verfügten, nahmen die Initiative viel eher an als AutobesitzerInnen. Für einmal spielten Alter, Sprache und Wohnmilieu keine Rolle.

Die unterschiedliche Zustimmung der Initiative aufgeschlüsselt nach Parteisympathie, ergab ein relativ klares Links-Rechts-Schema: AnhängerInnen von FDP (22%), CVP (20%) und SVP (19%) lehnten die Initiative klarer ab als SympathisantInnen von SP (43%), POCH und PdA (67%). Auch LDU- und EVP-AnhängerInnen (42%) sprachen sich überdurchschnittlich für die Initiative aus. Dass die UmengängerInnen, welche mit der Grünen Partei sympathisieren, die Initiative klar angenommen hätten (85%), erstaunt wenig. Interessant ist jedoch, dass die UmengängerInnen den Parolen ihrer Parteien mehrheitlich gefolgt zu sein scheinen.

Drei Motive standen für die Entscheidungen im Lager der BefürworterInnen im Vordergrund: „allgemeine Umweltschutzgründe“ (31%), die Idee der „Förderung des öffentlichen Verkehrs“ (23%) und finanzielle Aspekte („gerechtere Kostenteilung“ (20%), „Realisierung des Verursacherprinzips“ (4%)) wurden ins Feld geführt. Niemand der BefürworterInnen wusste kein Argument anzugeben.

Die Motive der GegnerInnen waren breiter gestreut: Die Angst vor Teuerung (25%), das auch hier wieder auftauchende Argument „gegen mehr Steuern“ (22%), die Angst, dass eine Annahme das Transportgewerbe gefährden würde und dadurch Arbeitsplätze verloren gehen könnten (17%) sowie die Angst vor negativen Auslandsreaktionen (6%) waren dabei die häufigsten Nennungen. 4% konnten keine Begründung für ihre Ablehnung nennen.

Die VOX-Verfasser kommen zum Schluss, dass Umweltanliegen, wirtschaftliche und finanzielle Befürchtungen einander gegenüberstanden.

Beim Vergleich mit der Abstimmung von 1984 ist bei den Argumenten auf der Befürworterseite eine Verschiebung von finanziellen zu verkehrs- und umweltpolitischen Begründungen festzustellen. Bei den Nein-Motiven ist neu die Angst vor Arbeitsplatzverlusten hinzugekommen.

Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000 – Abstimmung vom 6. Dezember 1987

Im Rahmen der Bemühungen um die Steigerung ihrer Wirtschaftlichkeit stand 1981 für die SBB die Einführung eines Taktfahrplanes auf dem Programm. Um die Angebotsvergrößerung durch dieses Vorhaben aufzufangen, um Kapazitätsengpässe zu vermeiden und um dem Konkurrenzdruck des Strassenverkehrs standzuhalten, wurde der Bau neuer Eisenbahnlinien ins Auge gefasst. Diese sollten ebenfalls zu einer attraktiveren Fahrzeitverkürzung führen. Alle Vorschläge, welche in der Folge im Rahmen des Projektes „Neue Haupttransversalen (NHT)“ ausgearbeitet wurden, stiessen in den Regionen, die nicht berücksichtigt wurden, bereits in der Anfangsphase der Planungen immer wieder auf Kritik. Die Transversalen sollten neue Verbindungen zwischen Basel, Olten und Bern sowie zwischen St. Gallen und Lausanne darstellen. Der Expertenbericht über die Zweckmässigkeit der NHT, welchen das EVED den Kantonen und Verbänden 1983 zur Stellungnahme unterbreitet hatte, stiess aufgrund der Linienführung in der Ostschweiz und im Kanton Aargau und vor allem in Landwirtschaftskreisen wegen hohem Verlust an Kulturland auf Kritik.

Der Verwaltungsrat der SBB nahm die Kritik auf und ersetzte das Projekt NHT durch das Konzept „Bahn 2000“, das als Angebotskonzept für den gesamten Eisenbahnverkehr geplant werden sollte. Dieses Konzept hatte ein qualitativ hochstehendes Bahnangebot mit häufigeren und zusätzlichen Verbindungen, besseren Anschlüssen und kürzeren Gesamtreisezeiten zum Ziel. Der Fahrplan sollte sich überdies der Einfachheit halber jede Stunde wiederholen. Diese Vorhaben bedingten vier neue Abschnitte: Vauderens-Villars-sur-Glâne (Strecke Lausanne-Bern), Mattstetten-Rothrist, Olten-Muttenz und Zürich Flughafen-Winterthur. Umstritten waren vor allem die Linienführung

zwischen Mattstetten und Rothrist. Der Bundesrat entschloss sich in seiner Botschaft (BBl 1986 I 193) für die billigere und technisch einfachere zu erstellende Variante, was ihm prompt Opposition seitens der Umweltschutzkreise und dem TCS sowie des Kantons Bern einbrachte.

Im grossen und ganzen wurde die Botschaft für das Projekt „Bahn 2000“ jedoch positiv aufgenommen, obwohl insbesondere auch der Kanton Tessin sich nicht befriedigt zeigte und in einem nationalen Eisenbahn-Konzept auch eine neue Eisenbahn-Transversale verlangte.

Das Parlament fällte den Entscheid über die definitive Streckenführung Anfang 1986. Es beschloss eine erweiterte Variante bei der umstrittenen Streckenführung und eine Erhöhung des Finanzierungsrahmens von 300 Millionen Franken unter anderem für zusätzliche Umweltschutzmassnahmen. Mit diesem guteidgenössischen Kompromiss konnten alle Beteiligten, mit Ausnahme der Gegner einer neuen Bahnlinie durch das Mittelland, die schliesslich das Referendum ergriffen, zufriedengestellt werden. Beide Räte unterstellten das gesamte Projekt einem einzigen referendumspflichtigen Bundesbeschluss. Der Bundesrat hatte beantragt, dass für jede neue Strecke einzeln ein Referendum hätte ergriffen werden können.

Die rund 80'000 Unterschriften für das Referendum gegen das Projekt „Bahn 2000“ stammten vorwiegend aus den Kantonen Bern und Solothurn, also aus jenen Kantonen, die von der neuen Bahnstrecke „Mattstetten-Olten“ besonders betroffen sind. Die Gegner konzentrierten sich vor allem auf dieses Gebiet. Sie richteten sich nicht gegen eine Angebotsverbesserung der Bahn, sondern sie kritisierten die Neubauten, die einen grossen Kulturlandverlust und ein finanziell nicht tragbares Abenteuer bedeuten würden.

Unter den Parteien herrschte seltene Einmütigkeit. Nur die NA und die Autopartei, die seit den Nationalratswahlen vom Herbst 1987 erstmals 2 Mandate innehatte und die sich auch im Abstimmungskampf besonders gegen das Projekt „Bahn 2000“ hervortat, ergriffen die Nein-Parole. Bern und Solothurn blieben Zentrum der Opposition: die Kantonssektion Solothurn der FDP und der CVP sowie die SVP-Sektionen Bern, Schwyz und Basel-Land widersetzten sich ihren Nationalparteien.

Die Umweltschutzorganisationen taten sich schwer mit einer Parolenfassung. Sie sassen in einer Zwickmühle zwischen Ausbau und Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und „Mobilitätswahn“ mit negativen Folgen für die Umwelt. Naturschutzbund und VCS sprachen sich für das Projekt aus. Die anderen Umweltschutzverbände verzichteten auf eine Parole. Die Automobilverbände ACS und TCS sprachen sich eher für eine Unterstützung aus.

Alle Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (SGV, Vorort, SBV, SGB, CNG, VSA) ergriffen die Ja-Parole, im Falle des Gewerbeverbandes aus Angst vor einer steuerlichen Mehrbelastung allerdings nur knapp.

Quantitativ war die Propaganda der BefürworterInnen der Nein-Propaganda auffallend überlegen.

In seinen Abstimmungserläuterungen betonte der Bundesrat die Wichtigkeit der Förderung des öffentlichen Verkehrs, damit die Verkehrsprobleme der Zukunft gelöst werden können. Er fügte an, dass die Kosten sich auf 5,4 Milliarden Franken belaufen werden. Der Bund leihe der SBB diesen Betrag. Da Experten eine Zunahme des Verkehrs um 30% nach Einführung von Bahn 2000 erwarteten, werde es den Bundesbahnen möglich sein, den Leihbetrag zurückzuzahlen. Die Einwände der Umweltschutzkreise konterte die Regierung mit der Aussage: „Man kann nicht mehr Umweltschutz verlangen und gleichzeitig ein Opfer verweigern.“ (Abstimmungserläuterungen des Bundesrates in der Broschüre zur Volksabstimmung vom 6. Dezember 1987: 7). Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs, als umweltfreundlichste Verkehrsart müsse in Kauf genommen werden, wenn nicht die Kapazität der Strasse erweitert werden wolle.

Am 6. Dezember 1987 folgten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Empfehlung von Bundesrat und Parlament und nahmen den Bundesbeschluss an. 57% der

UrnengängerInnen sagten Ja, 43% sagten Nein zu „Bahn 2000“.

Auch im Abstimmungsergebnis zeigte sich die starke Opposition der Kantone Bern und Solothurn gegen die Linienführung. Neben diesen beiden Kantonen verwarfen die Kantone Schwyz, Freiburg und Appenzell Innerrhoden die Vorlage. Obwohl die Kantone der Jurakette und der Ostschweiz, sowie das Tessin (Maximum von 77% Ja-Stimmen) von den neuen Strecken nicht profitierten, fiel ihre Zustimmung hoch aus. Die Vorlage zur „Bahn 2000“ mobilisierte die meisten StimmbürgerInnen, gefolgt von der Rothenthurm-Initiative (angenommen) und dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (abgelehnt), über welche total 47% der StimmbürgerInnen an diesem Sonntag ebenfalls entschieden.

Die VOX-Analyse zeigte, dass die BefürworterInnen der Vorlage vorwiegend aus Städten und Agglomerationen stammten. StimmbürgerInnen aus eher ländlichem Milieu stimmten dem Projekt „Bahn 2000“ unterdurchschnittlich zu.

Die Parolen der Parteien bildeten sich im Abstimmungsverhalten der von VOX Befragten nicht ganz ab. SympathisantInnen der SVP lehnten die Vorlage eher ab (47% Ja-Stimmen). Bei den übrigen Bundesratsparteien stimmten vor allem AnhängerInnen der SP überproportional oft der Vorlage zu (80% Ja-Stimmen).

Je drei Entscheidungsmotive wurden in beiden Lagern als Begründungen für den Entscheid angegeben. Die Ja-Stimmenden liessen sich von der Verbesserung des Verkehrsangebotes (22%) und von Umweltschutzmotiven (19%) leiten. Die Bahn als Alternative zur Strasse war ebenfalls ein Argument um Ja zu stimmen (16%). Die GegnerInnen motivierten ihren Entscheid mit dem zu grossen Landverschleiss (24%) und zu hohen Kosten (23%). 16% fanden, es bestehe kein zusätzlicher Bedarf.

Schliesslich kommen die Verfasser der VOX-Studie zum Schluss, dass die Opposition gegen die Vorlage sich eher gegen bestimmte Ausbaustrecken und nicht gegen eine Verbesserung des Verkehrsangebotes als Ganzes gerichtet habe.

Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik – Abstimmung vom 12. Juni 1988

Ursprünglich wollte der Bundesrat die Verkehrspolitik als Gesamtpaket verwirklichen. Dies nicht zuletzt darum, „um die in der Vernehmlassung durchgedrungene Unterstützung der Strassenverkehrsverbände für die GVK (Gesamtverkehrskonzeption; Anm. des Verfassers) nicht zu verlieren“ (Sager 1999: 321). Das Parlament machte diesem Anliegen hingegen einen Strich durch die Rechnung, indem die Benzinzollabgaben, die Autobahnvignette und die Schwerverkehrsabgabe aus der Konzeption herausgenommen und vorgängig darüber abgestimmt wurde. Die Annahme aller drei Vorlagen durch das Volk wurde allgemein als positives Zeichen für eine koordinierte Verkehrspolitik gewertet. Indes verwarfen Volk und Stände am 12. Juni 1988 den Bundesbeschluss. Dies zeichnete sich allerdings schon lange vor diesem Abstimmungssonntag ab:

Am 19. Januar 1972 setzte der Bundesrat zwecks Erarbeitung einer schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption eine Expertenkommission ein. Diese hatte die Aufgabe, Pläne für eine Verkehrspolitik zu erstellen, welche folgende teilweise widersprüchliche Ziele zu erreichen hatte: Dienst an der allgemeinen Wohlfahrt des Landes und an den daraus abgeleiteten nationalen Aufgaben; Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse mit möglichst kleinem zeitlichem und finanziellem Aufwand; freie Wahl von Wohn- und Arbeitsplatz, Einkaufs- und Erholungsort sowie der Verkehrsmittel; unverfälschter Wettbewerb; Abstimmung des Verkehrs auf die Raumplanung, um untragbare Umweltbelastungen zu verhindern (vgl. Schlussbericht über die GVK-CH 1977: S. 18). Rund sechs Jahre später verabschiedeten alle 65 Mitglieder im „Konsens von Luzern“ einstimmig den Schlussbericht. Obwohl der Bundesrat die Empfehlungen der Kommission weitgehend über-

nahm, „blieben die Empfehlungen der Kommission in politischen Kreisen weitgehend unbeachtet“ (Hürlimann 1982: 83). Der Grundsatz der Kostendeckung war zwar nicht umstritten, jedoch verzichtete das Parlament auf die Netzhierarchie⁵⁶, welche der Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlagen hatte und gefährdete so – nach Meinung verschiedener Kommissionsmitglieder und des Bundesrates – den gefundenen Konsens⁵⁷. Auch im Verlauf des Differenzbereinigungsverfahrens zur Koordinierten Verkehrspolitik zwischen 1983 und 1987 nahm die Opposition gegen diese zu. Die Widersprüchlichkeit der Ziele einer Gesamtverkehrskonzeption machten sich wieder bemerkbar: zwar fand die gesamtheitliche Betrachtungsweise Zustimmung, doch wurden neben der Kritik an der Netzhierarchie auch Vorbehalte zur Finanzierung gemacht (CVP, FDP), die Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr als zu gering beurteilt (SP), das Fehlen einer Regelung für den Agglomerationsverkehr (LdU) und die Annahme, dass der Verkehr ständig zunehmen werde (TCS, Umweltschutzorganisationen), kritisiert.

Trotz dem langwierigen Seilziehen wurde die Verkehrspolitik nicht behindert. Treibstoffzölle, Autobahnvignette, und Schwerverkehrsabgabe, aber auch die Vorlage zur „Bahn 2000“ wurden in Volksabstimmungen alle angenommen. Diese Vorlagen „lagen ganz auf der Linie der KVP, die, ohne rechtlich verbindlich zu sein, Richtschnur für verkehrspolitisches Handeln bildete.“ (Linder et al 1988: 3).

1986 fiel der parlamentarische Entscheid für zwei neue Verfassungsartikel zur koordinierten Verkehrspolitik (Nationalrat: 106 : 23; Ständerat: 24 : 15). Diese habe „zum Ziel, ein umweltgerechtes Verkehrsangebot zu fördern, zwischen öffentlichem und privatem Verkehr ein Gleichgewicht zu schaffen und den Verkehr nach dem Verursacherprinzip zu finanzieren.“ (Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 12. Juni 1988: 1).

Obwohl die Fraktionen der FDP und der SVP im Parlament die Vorlage unterstützt hatten, empfahlen die beiden Nationalparteien ein Nein. Allerdings widersetzten sich zahlreiche Kantonssektionen dieser Empfehlung (deren fünf von FDP und acht von SVP). Ebenfalls für ein Nein setzten sich die LP und die Autopartei ein. Alle anderen Parteien, die im Nationalrat vertreten waren (SP, CVP, GPS, LdU, EVP, Poch, PdA, PSA, NA), beschlossen die Ja-Parole. Kantonsale Abweichungen gab es bei der CVP (Luzern, Schaffhausen, Waadt, Wallis, Genf, Jura).

Die Automobilverbände mit Ausnahme des VCS (FRS, ASTAG, ACS, TCS) setzten sich gegen die Vorlage ein und wurden dabei unterstützt von den Arbeitgeberorganisationen (Vorort, SGV). Der VCS, mehrere Umweltverbände, die Arbeitnehmerorganisationen (SGB, CNG, VSA) sowie der Bauernverband beschlossen die Empfehlung zur Annahme.

Die Darstellung der KVP als umweltgerechte Konzeption, die es erlaube, Massnahmen gegen immer mehr Transitverkehr und für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu ergreifen stand der Angst der GegnerInnen gegenüber, die KVP würde dem Bundesrat als Gummiartikel zu viele Kompetenzen einräumen, mit welchen er Abgaben von den Strassenbenützern zugunsten des öffentlichen Verkehrs erheben könne. Man müsse sich gegen diesen Raubzug auf den Geldbeutel der Automobilisten wehren. Linder et al. (1988: 33) fanden in einer quantitativen In-

⁵⁶ Bei der Netzhierarchie ging es um die Aufteilung der Leistungen des öffentlichen Verkehrs in solche von regionaler und solche von nationaler Bedeutung, wobei die Gebietskörperschaften für die Regionalnetze jeweils voll verantwortlich gewesen wären. Kritik erwuchs der Netzhierarchie vor allem aus föderalistischen Kreisen im Ständerat, weil man eine unerwünschte Disparität zwischen Zentren und Randgebieten befürchtete.

⁵⁷ Die Verkehrsverbände hatten sich bei der Vernehmlassung der Gesamtverkehrskonzeption positiv geäussert, machten ihre Zustimmung jedoch abhängig von der Gleichzeitigkeit der Einführung aller vorgesehenen Massnahmen.

haltsanalyse der Inseratepropaganda ein „eindeutiges Übergewicht der Werbung gegen die KVP.“

Nach rund 20jähriger Arbeit in Expertenkommissionen, Verwaltung, Regierung und Parlament scheiterte die koordinierte Verkehrspolitik beim Volksentscheid vom 12. Juni 1988. Diese überdurchschnittlich lange Zeitdauer Zeit dürfte durchaus einen Einfluss darauf gehabt haben, dass die Vorlage abgelehnt wurde. Eine Mehrheit des Volkes (54,5%) und der Stände (17¹/₂) lehnten den Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik ab. Nur die Kantone Uri, Graubünden und Tessin sowie die beiden Basel hätten die KVP angenommen.

Beim Abstimmungsergebnis zeigte sich eine bereits bekannte Konstellation: In der Deutschschweiz und in den Städten kam die KVP besser an als in der Romandie und auf dem Land. Linder et al. (1988) fanden überdies heraus, dass Gemeinden mit vielen Pendlern (Schlafgemeinden) der KVP nicht günstig gestimmt waren. Zentren, zu welchen viele Pendler hinführen hingegen, nahmen die KVP an. Die Nähe zu einer Autobahn hingegen war - mit Ausnahme des Kantons Uri - nicht ausschlaggebend für den Urnenentscheid. Weiter von Relevanz waren das Bildungsniveau und die berufliche Stellung. Je höher der Bildungsabschluss, desto eher wurde die KVP angenommen. Zu den Gegnern zählten die Arbeiterschaft, die selbständig Erwerbenden und die Landwirte. Wer kein Auto besass, nahm die Vorlage eher an.

Die Parolen auf nationaler Ebene scheinen auf den Urnenentscheid einen Einfluss gehabt zu haben. Anhängerinnen von FDP (33% Ja) und SVP (28%) stimmten eher Nein, solche von CVP (56%), SP (69%) und Grünen (70%) überdurchschnittlich oft Ja. Nur 39% der UrnengängerInnen ohne Parteisympathie stimmten für die Vorlage.

Die BefürworterInnen folgten den Empfehlungen des Bundesrates. Dies lässt sich an den Motiven für ihren Entscheid ablesen: 25% begründeten ihr Ja mit der Notwendigkeit einer Aufeinanderabstimmung der verschiedenen Verkehrsmittel, 21% plädierten für den Umweltschutz, 15% für die Verbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel und 10% für die Kostendeckung durch Verursacher. Bei den Gegnern scheinen vor allem die Inserate der Kampagne einen Einfluss auf den abschlägigen Entscheid bewirkt zu haben. Ihre Motive geben vor allem Schlagworte aus der Nein-Propaganda wieder: 20% wehrten sich mit ihrem Nein gegen eine versteckte Steuerpolitik gegen die Autofahrer, 19% wollten „Bern nicht noch mehr Macht geben“ und 15% kritisierten die schlechte Formulierung (Gummikartikel) der Vorlage.

Mit 41% Stimmbeteiligung mobilisierte die KVP-Vorlage weniger StimmbürgerInnen als die gleichzeitig zur Entscheidung gekommene Initiative „für die Herabsetzung des AHV-Alters“. Dies deckt sich mit einem Befund der VOX-Analyse, wonach sich bei der Initiative mehr Leute „direkt betroffen“ fühlten (26%) als bei der KVP-Vorlage (22%).

Das Nein des Volkes wurde vom Bundesrat nicht als Signal für eine Kehrtwende in der Verkehrspolitik verstanden, da dessen generelle Ziele (möglichst umweltverträglicher Strassenverkehr, Förderung des öffentlichen Verkehrs) auch von den Gewinnern der Abstimmung nicht in Frage gestellt worden waren. Die KVP sollte - gemäss Bundesrat Adolf Ogi - denn auch weiterhin oberste Leitlinie der eidgenössischen Verkehrspolitik bleiben. Trotzdem hielten sich die Behörden in der Folge mit neuen Vorlagen zurück.

Eidgenössische Volksinitiative „pro Tempo 130/100“ – Abstimmung vom 26. November 1989

Am 15. Januar 1985 reichte das Initiativkomitee „pro Tempo 130/100“ unterstützt von ACS und TCS mehr als zweieinhalb mal so viel Unterschriften ein als verlangt. Es verlangte, dass höhere Geschwindigkeitslimiten auf Autobahnen und auf Hauptstrassen ausserorts in der Verfassung verankert würden. Die Limiten könnten je nach Gefahrenlage weiter erhöht oder verringert werden.

Bereits in den 70er Jahren waren Geschwindigkeitsbeschränkungen Gegenstand heftiger Kontroversen. In

einem Programm zur Unfallbekämpfung sprach sich der Bundesrat 1971 für eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf Ausserortsstrassen (nicht auf Autobahnen) von 100 km/h aus. Obwohl der Bundesrat die gesetzliche Kompetenz zum Erlass von Geschwindigkeitsbeschränkungen hat, übergab er den Bericht zur Kenntnisnahme an das Parlament. Dieses überwies ein Postulat, das einen dreijährigen Versuch vorsah. Im Rahmen der Erdölkrise (1973) erliess die Regierung aus Spargründen sofort und ohne Versuchszeit eine generelle Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h. Als sich die Treibstoffzufuhren 1974 wieder normalisierten, setzte die Diskussion über Geschwindigkeitsbeschränkungen neu ein. Obwohl eine Verringerung der Unfallzahlen zu vermerken war, die notabene auf die eingeführten maximalen 100 km/h zurückgeführt wurden, folgte der Bundesrat einer Empfehlung der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU) und führte eine Versuchsperiode mit 100 km/h auf Ausserortsstrassen und 130 km/h auf Autobahnen durch. 1976 verfügte der Bundesrat die definitive Festlegung der Limiten, wie sie sich in der Versuchsperiode bewährt hatten.

Erst 1983 entflammte die Diskussion um die Geschwindigkeitsbeschränkungen ausserorts⁵⁸ neu. Mehrere Umweltorganisationen forderten als Massnahme gegen das Waldsterben eine Senkung der Tempolimiten auf 100 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Ausserortsstrassen zwecks Verminderung der Schadstoffe. Als Kompromisslösung (in der Vernehmlassung standen SP, CVP und Umweltschutzverbände sowie 11 Kantone der FDP, der SVP und den Strassenverkehrsverbänden (ohne VCS) gegenüber) setzte der Bundesrat 1984 die Geschwindigkeitslimiten als Sofortmassnahme gegen das Waldsterben auf 80 km/h ausserorts und 120 km/h auf Autobahnen fest. Auf diesen Entscheid hin kündigte das Komitee pro 130/100 seine Initiative an.

Trotz Anregungen von verschiedenen Seiten hielt der Bundesrat an den Limiten 120 / 80 fest und verlängerte die Massnahme bis 1989. Auch parlamentarische Vorstösse mit dem Ziel, die Kompetenz der Festlegung von Geschwindigkeitslimiten vom Bundesrat auf das Parlament zu übertragen, hatten in beiden Kammern keine Chance.

Die Botschaft des Bundesrates vom 7. Oktober 1988, in welcher er die Ablehnung der Initiative empfahl (BBi 1988 III 762) wurde sowohl vom Ständerat (32 zu 3) wie auch vom Nationalrat (121 zu 19) gutgeheissen. Die Initiative fand nicht nur bei der Linken und bei den Grünen keine Gnade, auch die Fraktionen von CVP, FDP und SVP sprachen sich gegen eine Annahme aus. Allerdings forderten letztere zwei Parteien den Bundesrat auf, die Höchstgeschwindigkeit auf den Autobahnen auf 130 km/h zu erhöhen und ausserorts Tempo „80 +“ (generell 80, aber auf sicheren Strassen 100) zu verfügen. Auf diesen Vorschlag reagierten die Verkehrsverbände positiv, und sie signalisierten, dass sie die Initiative „pro 130 / 100“ nicht unterstützen würden, wenn die Regierung auf diesen Vorschlag einging. Nach Einsicht der „Elektrowatt-Studie“, welche zwecks Verbesserung der Luftqualität eine Beibehaltung der Limiten 120 / 80 empfahl, entschloss sich der Bundesrat im August 1989 - also knapp 3 Monate vor der Abstimmung, die bisherigen Limiten beizubehalten.

Nach der Abstimmung legte er diese definitiv fest. Aufgrund des späten Entscheides durch den Bundesrat, erhielt die Initiative schliesslich die Unterstützung der Strassenverkehrsverbände (ACS, TCS), der Liberalen Partei, der Autopartei und einiger Kantonssektionen von FDP, SVP und CVP sowie dem Gewerbeverband. Alle Regierungsparteien (FDP, SP, CVP, SVP) entschlossen sich zusammen mit den restlichen Nationalratsparteien (Grüne, LdU, EVP, Poch, PdA, PSA, NA) für die Verwer-

⁵⁸ Dies gilt nicht für die Geschwindigkeitsbeschränkung innerorts. Es wurde lange darüber gestritten, ob eine Reduktion von 60 km/h auf 50 km/h innerorts eine verbesserte Unfallverhütungsmöglichkeit darstelle. Per 1. Januar 1984 wurde 50 km/h innerorts obligatorisch.

fung der Initiative. Sie wurden unterstützt von den Gewerkschaften (SGB, CNG) und vom VCS.

Im recht heftig geführten Abstimmungskampf machten sich die Gegner der Vorlage für die Beibehaltung der Limiten 120 / 80 stark. Aus Gründen des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit sei die Initiative abzulehnen. Sie belegten diese Begründung mit verbesserten Luftwerten und Abnahme der Unfall- und Todesopfer seit der Einführung der Tempolimiten. Die Festsetzung der Limiten in der Verfassung verunmögliche darüber hinaus ein flexibles und rasches Reagieren, falls dies wieder nötig sei. Die Befürworter der Initiative hielten den Gegnern vor, das sowohl Verbesserungen der Umweltqualität wie auch in der Verkehrssicherheit besser mittels Verbesserungen von Strassen- und Automobiltechnik erreicht werde als mittels Tempolimiten. Die Automobilverbände rührten die Werbetrömmel vor allem in der französischen Schweiz sehr stark (vgl. *Année Politique* 1989: 141-143).

Das Resultat am Abstimmungssonntag machte bereits zum vierten Mal in 10 Jahren einen Sprachgraben bei verkehrspolitischen Vorlagen sichtbar. Alle französischsprachigen Kantone nahmen die Initiative an, alle deutschsprachigen und der Kanton Tessin lehnten sie ab. Gesamtschweizerisch verwarfen 62% der UrnengängerInnen die Initiative.

Die im Vergleich sehr hohe Stimmbeteiligung von 68.6% ist darauf zurückzuführen, dass gleichzeitig mit der Initiative „pro Tempo 130 / 100“ die „Armeeabschaffungsinitiative“ Volk und Ständen vorgelegt wurde. Zählt man die Fehlstimmen ab und rechnet so die exakte Stimmbeteiligung aus, so ist überraschenderweise festzustellen, dass die „Tempo-Initiative“ mehr StimmbürgerInnen an die Urne mobilisiert hat als die GSa-Initiative (68.4%).

Die VOX-Analyse (VOX-Analyse der Abstimmungen vom 26. November 1989) zeigt, dass die AnhängerInnen von SVP (21% Ja), SP (30%) und CVP (35%) sowie von EVP / LdU (6%) und von den Grünen (3%) der Parole ihrer Partei gefolgt sind. Bei AnhängerInnen der FDP war der Entscheid umstrittener (43%). Die UrnengängerInnen, die sich auf einer Links-Rechts-Skala links einstuften, stimmten signifikant häufiger Nein, als jene die sich eher rechts einstuften.

Unter soziodemographischer Sichtweise zeigten sich ebenfalls einige signifikante Merkmale: über 60jährige stimmten eher gegen die Vorlage; Männer stimmten der Initiative häufiger zu als Frauen; AutobesitzerInnen sagten eher Ja als StimmbürgerInnen, die kein Auto besaßen. Die Sprache spielte - wie bereits erwähnt - ebenfalls eine Rolle für den Abstimmungsentscheid.

Bei den GegnerInnen der Initiative folgten die Begründungen für den Entscheid mehrheitlich der in der Kampagne vermittelten Motive. Sie lehnten die Vorlage aus Sicherheitsgründen (41%) oder aus Umweltschutzgründen (13%) ab. 28% befanden die Situation wie sie war (Tempo 120 / 80) für gut und wollten sie nicht mehr ändern. Bei den BefürworterInnen der Initiative spielte das Argument, dass die jetzigen Limiten die Freiheit zu sehr einschränken bzw. der hohe Standard der Schweizer Strassen eine höhere Geschwindigkeit zulassen würde, die wichtigste Rolle. 29% der Ja-Stimmenden begründeten ihren Entscheid damit. Rund ein Fünftel stimmte für die Vorlage, weil er gegen Tempo 120 (18%) oder gegen Tempo 80 (3%) war. 3% aller Befragten konnten ihren Entscheid nicht begründen.

Eidgenössische Volksinitiative „Stopp dem Beton - für eine Begrenzung des Strassenbaus“ - Abstimmung vom 1. April 1990

Die Opposition gegen den Nationalstrassenbau hatte sich seit der Abstimmung von 1978 über die Initiative „Demokratie im Nationalstrassenbau“ vor allem lokal und kantonal gegen einzelne Streckenabschnitte manifestiert und konnte einige Erfolge feiern. Die frühen 80er Jahre waren der Beginn eines grundsätzlichen Überdenkens der Nationalstrassenplanung. Eine parlamentarische Kommission unter dem Präsidium von Nationalrat Walter Biel (LdU, ZH) wurde mit der Aufgabe der Überprüfung der Notwendigkeit

des Baus von sechs umstrittene Streckenteilen bereits 1978 eingesetzt. 1984 verfasste der Bundesrat aufgrund dieser Expertenkommission eine Botschaft, worin er empfahl, lediglich auf eines der sechs umstrittenen Projekte zu verzichten. Auch die in der Zwischenzeit eingereichten Petitionen und Ständesinitiativen gegen einzelne Teilstücke zeigten nur wenig Erfolg. Die verschärfte Ablehnung gegen den Nationalstrassenbau gipfelte schliesslich 1984 in ein von der Poch initiiertes, von den Grünen mitgetragenes und von der SP und dem VCS ideell unterstütztes Volksbegehren mit dem Titel „Stopp dem Beton“. Die Initiative wollte einen generellen Nationalstrassen-Baustopp. Der Umfang des Strassennetzes hätte nach Annahme der Initiative, nicht über den am 30.04.86 festgestellten Umfang erweitert werden dürfen. Strassenstücke hätten zudem nur gebaut werden dürfen, wenn gleich grosse Flächen wieder anderen Zwecken zugeführt worden wären (Fussgängerzonen, Velowege etc.).

1985 - kurz nach der Debatte über die Botschaft des Bundesrates - kündigten einige Umweltverbände die Initiative für ein Moratorium im Strassenbau an. Sie erwarteten, dass ein solches grössere Chancen hätte als ein genereller Baustopp, worauf sich die Kreise um die „Stopp dem Beton-Initiative“ kompromittiert fühlten. Die „Moratoriums-Initiative“ wurde dann allerdings 1986 zugunsten der „Kleeblatt-Initiative“ zurückgezogen. Im gleichen Jahr reichten die Initianten von „Stopp dem Beton - für eine Begrenzung des Strassenbaus“ die benötigten Unterschriften ein (111'277).

Die Botschaft des Bundesrates (BBi 1988 I 306), in welcher die Regierung aus regionalwirtschaftlichen und bautechnischen Gründen die Ablehnung empfahl, stiess bei den Räten auf offene Ohren. Nationalrat (102:29) und Ständerat (41:0) schlossen sich 1989 der Empfehlung des Bundesrates an, die „unrealistische und zu extreme“ Forderung zu verwerfen.

Die bürgerlichen Regierungsparteien, unterstützt von der Autopartei, der EVP und der LPS zusammen mit den Strassenverkehrsverbänden (ACS, TCS, ASTAG, FRS) und den Arbeitgeber- sowie den Arbeitnehmerverbänden (ZSA, SGV, Vorort, SGB, CNG, VSA) begründeten ihre Ablehnung mit wirtschaftlichen Gründen: die „dogmatische“, „irrealistische“, „fundamentalistische“ und „politisch nicht durchsetzbare“ Initiative riskiere eine ungewisse ökonomische Zukunft des Landes. Die Ersetzung der bebauten Flächen sei nicht durchführbar und ein Abriss der bereits bestehenden Strassen vor allem für die peripheren Regionen des Landes verheerend. Ausserdem sei es schlecht, zukünftige Bedürfnisse zu missachten.

Die Befürworter der Initiative, SP (mit sechs abweichenden Kantonssektionen), Grüne, LdU, Poch und NA, zusammen mit dem TCS und Umweltschutzorganisationen, verteidigten die Initiative vor allem mit Umweltschutzgründen. Es sei gerechtfertigt, eine Limitierung der Strassenfläche zu fordern. Die Strassen würden die natürliche Lebensgrundlage verschiedener Tier- und Pflanzenarten rauben, die Qualität von Luft, Boden und Gewässern und die Lebensqualität allgemein einschränken. Eine Limitierung könnte überdies einen Umsteigeeffekt auf die öffentlichen Verkehrsmittel forcieren. Laut den Initianten würde ein Baustopp dem Bund 10 bis 12 Milliarden Franken Einsparungen bringen.

Die Kampagne stand zwar in puncto Härte um einiges im Schatten derjenigen zur Kleeblatt-Initiative, über die am gleichen Sonntag abgestimmt wurde. Trotzdem vermochte sie knapp mehr Leute zu mobilisieren.

Die 40.6% teilnehmenden StimmbürgerInnen verwarfen die Initiative am 1. April 1990 mit 71.5% deutlich. Alle Stände lehnten die Initiative ab. Nur der ökonomisch sensible Kanton Basel-Stadt (44% Ja) und der vom Transitverkehr geplagte Kanton Uri (37%) wiesen Ja-Stimmen-Anteile von mehr als 35% auf. Die Unterstützung der französischen Schweiz war signifikant kleiner als jene in der italienischen und deutschen Schweiz.

Das von der VOX-Nachbefragung (VOX-Analyse der Abstimmung vom 1. April 1990) erstellte Profil der Abstimmung zeigte recht deutliche Merkmale im Stimmver-

halten: die Romand(e)s stimmten seltener Ja (14%) als die Deutschschweizer (33%). Dasselbe gilt für Autobesitzer (23%). Stimmende, die kein Auto besaßen, hätten die Vorlage sogar angenommen (51%). Ein weiterer ausschlaggebender Punkt für die Entscheidung war die Einstellung zum Wirtschaftswachstum, welches ja vor allem von den Gegnern in der Abstimmungskampagne ins Feld geführt wurde. Wer dafür war, das Wirtschaftswachstum zu stoppen, stimmte eher Ja (56%) als wer sich für ein weiteres Wirtschaftswachstum aussprach (11%). Auch die Mitgliedschaft in Automobilverbänden beeinflusste das Stimmverhalten. Mitglieder von ACS und TCS sagten überdurchschnittlich Nein (83%) und Mitglieder des VCS überdurchschnittlich Ja (73%) zur Initiative. Den grössten Einfluss auf den Entscheid für oder gegen die Initiative hatte aber die Parteisympathie. AnhängerInnen von SP (51%), den Grünen (78%), POCH und PdA (87%) haben die Initiative mehrheitlich angenommen, während SympathisantInnen von CVP (18%), FDP / LPS (10%) und SVP (16%) diese deutlich verwarfen. Aufgrund des Gesagten ist es nicht verwunderlich, dass auch die Links-Rechts-Skala einen signifikanten Einfluss zeigt. Je weiter links sich die Befragten einschätzten, desto eher stimmten sie Ja. Bei der offenen Frage nach ihren Entscheidungsmotiven antworteten die Befragten, welche die Initiative angenommen hatten vor allem mit Umweltschutzmotiven (44%). Auch die Meinungen, dass es bereits zu viel Beton und Strassen gebe (27%) und dass neue Strassen nicht nötig seien (23%), waren als Begründung vertreten. Die GegnerInnen rechtfertigten ihre Ablehnung damit, dass es eine extreme Initiative gewesen sei (26%), dass Autobahnen und Strassen nötig seien (23%) und dass eine Notwendigkeit bestehe, das Strassennetz lückenlos zu bauen (15%). Interessanterweise stammt die letzte Begründung aus der Kampagne der Gegner der „Kleeblatt-Initiative“. Ansonsten kann – laut VOX – gesagt werden, dass die Begründungen aus der Kampagne in beiden Lagern übernommen wurden.

„Kleeblatt-Initiative“ bestehend aus: Eidgenössische Volksinitiative „für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon“, Eidgenössische Volksinitiative „für ein autobahnfreies Knonauer Amt“, Eidgenössische Volksinitiative „für eine freie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil“ – Abstimmungen vom 1. April 1990

Die ursprünglich vier unter dem Namen „Kleeblatt-Initiative“ laufenden Vorlagen wurden lanciert, um den Bauentscheid über die sehr umstrittenen Teilstücke N1 (Murten – Yverdon), N4 (Wetswil – Knonau durchs Knonauer Amt), N5 (Solothurn – Biel) und N16 (Transjurane zwischen Biel und Pruntrut) dem Volksentscheid zu unterwerfen. Da die drei schliesslich zur Abstimmung gekommenen Initiativen grosse Ähnlichkeiten aufweisen und auch zusammen zur Abstimmung gelangten, werden sie hier zusammenfassend behandelt.

Das Teilstück der N1 zwischen Murten und Yverdon gehörte zu denjenigen sechs Nationalstrassenabschnitten, deren Zweckmässigkeit zwischen 1978 und 1984 von der Kommission Biel (siehe oben) abgeklärt wurde. Aufgrund der Empfehlungen der Kommission wurde zwar die Linienführung leicht verändert, nicht aber auf den ganzen Abschnitt verzichtet, obwohl eine Nutzenanalyse negative Ergebnisse erbracht hatte, und obwohl 1983 eine Petition mit 560'000 Unterschriften gegen den Bau eingereicht worden war. In der Folge lancierten Waadtländer Autobahngegner eine kantonale Volksabstimmung, welche die Einreichung einer Standesinitiative gegen das Teilstück der N1 zum Ziel hatte. Dieses Begehren wurde allerdings von den StimmbürgerInnen des Kantons Waadt abgelehnt⁵⁹. Nach dem definitiven und klaren Entscheid des

Parlaments für den Bau des Teilstücks zwischen Murten und Yverdon lancierte eine lokale Gruppierung die Volksinitiative, die schliesslich zusammen mit den drei anderen als Kleeblatt-Initiative eingereicht wurde.

Das Initiativkomitee kritisierte, dass auf einer Breite von 30 km gleich drei Schnellstrassen gebaut würden. Ein Bau des Teilstückes der N1 „fresse“ nicht nur 170ha wertvolles Kulturland und 1,5 Milliarden an Baukosten, sondern es sei auch unsinnig, weil mit der N12 (Bern – Vevey) die Lücke zwischen West- und Deutschschweiz bereits geschlossen sei.

Auch das Teilstück der N4, welches durch das Knonauer Amt führen sollte, gehörte den sechs von der Kommission Biel untersuchten umstrittenen Strassenstücken an. Hier entsprach die Bauempfehlung durch die Kommission allerdings den Resultaten der fachtechnischen Untersuchung. Der Bau dieses Streckenabschnittes war dennoch im Nationalrat sehr umstritten. Zuerst trugen die Räte aus der Grossen Kammer einer Standesinitiative aus dem Kanton Zürich Rechnung und stimmten unter Namensaufruf mit 85 zu 83 gegen einen Bau der Strecke Wetswil – Knonau. Weil der Ständerat jedoch am Bauvorhaben festhielt (31 : 10) kam es bei der Volksvertretung zur Kehrtwende. Der Wechsel von vier Bürgerlichen ins Lager der BefürworterInnen und eine bessere Präsenz im Saal gaben den Ausschlag für einen 112 zu 71 Entscheid zugunsten eines Baus des Teilstückes. Auch hier reichte anschliessend eine lokale Gruppierung aus Zürich eine Initiative gegen den Bau ein. Sie begründete das Begehren damit, dass einerseits das Zürcher Stimmvolk Nein gesagt habe zum Bau und dass andererseits der höhere Pendlerverkehr aufgrund des prognostizierten Siedlungswachstums nicht via Strasse, sondern via Schiene aufgenommen werden sollte, da ein noch grösserer Auto-Verkehr in der Stadt Zürich und in den umliegenden Dörfern nicht mehr tragbar sei. Mit dem Bau der N4 würde die Stadt Zürich überdies noch mehr auf Kosten der anderen Landesteile wachsen. Der zusätzliche Verkehr würde sich auch in Uri und im Tessin bemerkbar machen, weil die N4 eine zweite Gotthardröhre zur Folge hätte.

1982 wurden im Kanton Solothurn Unterschriften für eine Standesinitiative für eine Überprüfung des Baus des N5-Abschnittes zwischen Zuchwil und Biel gesammelt. Die Einreichung dieser Standesinitiative wurde wenige Monate später vom Solothurnischen Stimmvolk genehmigt. Die eidgenössischen Räte lehnten diese Standesinitiative allerdings mit grossem Mehr ab (Amtl. Bull. NR 1985: 1435 ff. und Amtl. Bull. SR 1985: 189 ff.). In der Folge begann eine lokale Gruppe aus Solothurn Unterschriften für eine Volksinitiative gegen den Bau zu sammeln. Sie wollten die Aarelandschaft und damit einen einmaligen Naturraum (groses Hasen- und Kibitzareal) schützen. Die geplante Autobahn bringe zudem keine Entlastung, sondern sie ziehe im Gegenteil noch mehr Verkehr an, was noch mehr Belastung der ohnehin schon gravierenden lufthygienischen Situation bringen würde.

1979 forderten die Kantone Bern, Jura und Neuenburg eine Nationalstrasse durch den Jura („Transjurane“). Nachdem das Parlament sein Wohlwollen für eine Aufnahme der Strecke ins nationale Netz ausgedrückt hatte, äusserte 1982 auch die jurassische Bevölkerung den Wunsch für den Bau der Strecke. Die Mehrheit hoffte vor allem auf einen wirtschaftlichen Aufschwung durch den Bau. Umstritten blieb jedoch der südliche Anschluss der Strecke. Opposition macht sich in allen drei möglichen Anschlusskantonen (Bern, Solothurn, Neuenburg) breit. 1984 nahm das Parlament die „Transjurane“ definitiv ins Netz auf. Die geschätzten 1,5 Milliarden Franken sollten zu 90% vom Bund getragen werden. Auch gegen dieses Bauvorhaben wurde 1986 eine Initiative lanciert.

1986 – nachdem die vier lokalen Gruppierungen ihre Initiativen angekündigt hatten – übernahmen VCS, SGU und WWF die Federführung über das Initiativen-Kleeblatt. Dafür zogen sie ihre angekündigte Initiative für ein Moratorium im Nationalstrassenbau zurück.

⁵⁹ Am 29. November 1982 stimmten die UrnengängerInnen bei einer für Waadtländer Verhältnisse hohen Stimmbeteiligung von 40% im Verhältnis 68'283 zu 60'458 gegen eine Standesinitiative.

Die benötigten Unterschriften wurden in nur drei Monaten gesammelt. Das Initiativkomitee reichte die Kleeblatt-Initiative am 2. Juli 1987 ein und drängte auf eine rasche Erledigung, da mit der Einreichung keine aufschiebende Wirkung für die Bauarbeiten erzielt werden kann. Der Bau- und Planungsbeginn der Strecken ab 1989 brachte dem Bundesrat den Vorwurf ein, er betreibe eine „Sachzwangspolitik“.

Ebenfalls 1989 beschlossen der Bundesrat und die beiden Kammern, die Initiative zu verwerfen. Es müsse das ganze Netz im Auge behalten und Lücken möglichst vermieden werden. Allerdings waren auch die Schlussabstimmungen in den beiden Kammern umstritten. Die drei Vorlagen wiesen denn auch im Vergleich hohe Konfliktwerte⁶⁰ auf: N1 (0.305), N4 (0.339) und N5 (0.334).

Ende 1989 wurde aus dem vierblättrigen ein dreiblättriges Kleeblatt. Das Regionalkomitee „pour un Jura libre d'autoroute“ zog seine Initiative gegen die „Transjurane“ zurück, weil sie im Kanton Jura selber zu wenig Unterstützung fand.

In der Abstimmungskampagne wurden der VCS und die Umweltorganisationen in allen drei Vorlagen unterstützt von der SP (ausgenommen der welschen Kantonssektionen Freiburg, Wallis, Neuenburg, Waadt und Jura), von den Grünen, vom LdU, von der EVP, den SD⁶¹, der POCH und der PdA.

Als OpponentInnen der Vorlage exponierten sich die FDP, die CVP, die SVP, die LPS und die Autopartei, unterstützt von allen Strassenverkehrsverbänden (ACS, TCS, ASTAG, FRS) und den Arbeitgeberverbänden (ZSA, SGV, Vorort).

Interessant ist das Verhalten der Arbeitnehmerverbände. Der CNG unterstützte alle drei Vorlagen, der VSA beschloss für alle drei Stimmfreigabe und der SGB empfahl nur Murten-Yverdon (N1) und Knonau (N4) zur Annahme. Bei der dritten Vorlage (Biel-Solothurn / N5) beschloss er die Nein-Parole.

Die Initiativ-Gegner machten im Abstimmungskampf ähnliche Argumente geltend, wie bei der „Stopp dem Beton“-Initiative. Es dürften keine Lücken entstehen, weil dadurch Randregionen wirtschaftlich geschwächt würden. Ausserdem sei der Bau der Abschnitte auch aus Umweltschutzgründen und aus Sicherheitsgründen voranzutreiben. Einerseits sammle die Autobahn den Verkehr und dieser verschmutze nicht mehr die Luft in den Durchgangsdörfern und es gebe nachgewiesenermassen weniger Unfälle auf Autobahnen als auf anderen Strassen. Mit dem Bau werde die Lebensqualität in den Dörfern erhöht. Die N1 sei die kürzeste und logischste Verbindung zwischen Deutsch- und Westschweiz. Die N5 sei notwendig als Anschluss für die „Transjurane“ und die N4 sei von grosser Wichtigkeit für die internationale Nord-Süd-Achse.

Die BefürworterInnen machten ihrerseits darauf aufmerksam, dass das Nationalstrassennetz bereits genügend ausgebaut sei. Der Verzicht auf den Bau der umstrittenen Teilstrecken würde hingegen als Signal zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und zum Schutz der Umwelt verstanden. Autostrassen würden nicht weniger, sondern mehr Verkehr bedeuten, vor allem in den Anschlussgemeinden. Die Wirtschaftlichkeit einer Region hänge ebenfalls nicht von Autobahnen ab, sondern könnten auch mit einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs, insbesondere der Eisenbahn erhöht werden. Die jeweiligen Begründungen gegen den Bau der einzelnen Strecken wurden bereits oben ausgeführt.

Die Kampagne war heftig. Die Aktivität der BefürworterInnen der Initiativen wurde von den GegnerInnen durch

Ausgaben hoher finanzieller Beträge mehr als wettgemacht. In den Zeitungen wurde die eidgenössische Solidarität beschworen. Die normalerweise ökologischer eingestellten Deutschschweizer sollten nicht die von den Romands gewünschten Streckenteile opfern. Die Initianten ihrerseits wurden teilweise von Freiburger Gemeinden finanziell unterstützt, was grosse Diskussionen auslöste.

Alle drei Vorlagen wurden am 1. April 1990 verworfen. Den grössten Ja-Stimmen-Anteil erhielt die Vorlage über die N5 mit 34%. Gegen den Bau des N1-Teilstücks sprachen sich 32.7% aus und 31.4% nahmen die Initiative gegen den Bau im Knonauer Amt an. Berücksichtigt man die leeren und ungültigen Stimmzettel nicht für die Stimmbeteiligung, so ergibt sich der höchste Prozentwert bei der Abstimmung über die N1 (40.39%) gefolgt von der N4 (40.34%) und der N5 (40.21%). Somit mobilisierten diese drei Vorlagen weniger als die „Stopp dem Beton“-Initiative, aber noch mehr als der Bundesbeschluss über den Rebba und das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Wiederum machte sich ein Unterschied in den Kantonen bemerkbar. Die französischsprachige Schweiz lehnte die drei Vorlagen mit grösserem Nein-Mehr ab, als die deutsch- oder italienischsprachigen Landesteile.

Die von den Teilstücken betroffenen Kantone stimmten unterschiedlich. Während die Waadt und der Kanton Freiburg die Vorlage zur N1 wuchtig verwarfen (85% bzw. 81% Nein-Stimmen), sprachen sich die ZürcherInnen nur noch mit 67% für den Bau des N4-Teilstücks aus. Am umstrittensten war der Bau der Strecke zwischen Solothurn und Biel. Im Kanton Bern stimmten 42% für die Initiative, im Kanton Solothurn gar 46%. Der Kanton Freiburg verwarf dabei den „eigenen“ Streckenabschnitt noch heftiger als die beiden anderen. Im Kanton Waadt fanden sich für alle Vorlagen der gleich schwache Ja-Anteil. Die Kantone Zürich, Bern und Solothurn „waren sich selbst am nächsten“. Sie stimmten mit einem geringeren Ja-Stimmen-Anteil für die Vorlagen, die sie jeweils „nicht betrafen“.

Die VOX-Analyse (VOX-Analyse der Abstimmungen vom 1. April 1990) konnte aufzeigen, dass das Profil des „Kleeblatt-Gegners“ mit demjenigen des „Stopp dem Beton“-Gegners übereinstimmte. Vereinfacht gesagt stimmte ein über 70-jähriger Romand, der Besitzer eines Autos, Mitglied von ACS oder TCS und Anhänger einer bürgerlichen Partei ist sowie sich für weiteren Wirtschaftszuwachs einsetzt eher Nein, als ein unter 30-jähriges Deutschschweizer VCS-Mitglied ohne Auto, das sich auf der Links-Rechts-Skala auf der linken Seite einstuft, mit den Grünen sympathisiert und eher für einen Stopp des weiteren Wirtschaftswachstums ist.

Auch die Entscheidungsmotive unterscheiden sich nur marginal von denen, die bereits in der „Stopp dem Beton“-Initiative angeführt wurden. Die Initiativ-BefürworterInnen begründeten ihren Entscheid damit, dass die Strassenabschnitte unnötig seien, da es bereits genug Strassen gebe (41%). 30% stimmten ja aus allgemeinen Umweltschutzgründen. Ein Drittel spezifizierte diese genauer: 20% wollten das Landschaftsbild einer Region schützen und 13% setzten sich für den Boden ein, den die Autobahnen verschwendeten würden.

Das Argument bei den GegnerInnen war auch schon das Hauptargument in der Kampagne sowohl der bürgerlichen Parteien wie auch der Exekutive: das angefangene Strassennetz müsse vervollständigt werden. Fast die Hälfte (47%) der Nein-Stimmenden begründeten ihren Entscheid mit diesem Motiv. 14% fanden, dass die Abschnitte notwendig seien und 10% wollten mit ihrem Entscheid die Lebensqualität der Anwohner von Durchgangsverkehrsstrassen verbessern.

Die Verfasser der VOX-Analyse vermuten aufgrund einiger Resultate, „dass die ‚Kleeblatt‘-Initiative unter der Anwesenheit der anderen Strasseninitiative (...) gelitten hat.“ (VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. April 1990: 24). Die Frage, wie die „Kleeblatt“-Initiative abgeschnitten hätte, wenn sie dem Volk getrennt vorgelegt

⁶⁰ Zur Erinnerung: der Konfliktwert berechnet sich als Prozentwert der Minderheit in der Schlussabstimmung im Parlament multipliziert mit zwei und exponiert mit 2. Der höchste Konfliktwert aller hier untersuchten Verkehrsabstimmungen betrug 0.502 bei der „Alpenschutz-Initiative“. Der Durchschnitt aller Konfliktwerte betrug 0.174 (vgl. Anhang).

⁶¹ Die Nationale Aktion (NA) benannte sich 1990 zu „Schweizer Demokraten“ (SD) um.

worden wäre, müssen die Verfasser hingegen unbeantwortet lassen.

Bundesgesetz über den Strassenverkehr, Änderung vom 6. Oktober 1989 – Abstimmung vom 23. September 1990

1984 stellte das EJPD den Kantonen, Partelen und interessierten Organisationen einen Entwurf für eine Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes zur Vernehmlassung zu. Die Revision sah folgende Schwerpunkte vor: Beschwerderecht für die Gemeinden bei sie betreffenden Verkehrsmassnahmen; der Bundesrat erhält die Möglichkeit, den Benzinverbrauch von Autos zu erfassen und zu veröffentlichen; Begleiter von Lernfahrern müssen mindestens 23 Jahre alt sein; Verweigerer von Blutproben werden mit einem 2monatigen Fahrzeugausweisentzug gebüsst; Handel und Verwendung von Radarwarngeräten wird untersagt; die Höchstbreite für Fahrzeuge wird um 20cm auf 2.5m (Internationaler Standard) hinaufgesetzt.

Bereits in der Vernehmlassung umstritten war die generelle Zulassung von 20cm breiteren Lastwagen. Die Idee einer europäischen Vereinheitlichung stand gegen die Kritik, die Zulassung von breiteren Camions würde die Strassenachsen für den Transitschwerverkehr attraktiver machen. Die Mehrheit der Kantone hatte sich zwar für eine Verbreiterung ausgesprochen, trotzdem kündigten der VCS, die Schweizerische Verkehrsstiftung und die Interessengemeinschaft Velo Schweiz das Referendum an, da ihrer Meinung nach eine Verbreiterung der Lastwagen zusätzlich Fussgänger und Zweiradfahrer gefährden und unerwünschte Strassenverbreiterungen nach sich ziehen würde.

Nach der Veröffentlichung der Botschaft des Bundesrates (BBl 1986 III 209), in welcher er alle obengenannten Punkte aufnahm und zur Änderung empfahl, versuchte der VCS – weiter unterstützt von Umweltschutzkreisen, die als nächsten Schritt den Druck der Lastwagenlobby zur Hinaufsetzung der Gewichtslimite von 28t auf EG-Norm (ab 1991: 41t) befürchteten – mit seiner Referendumsandrohung die Entscheidung des Parlamentes zu beeinflussen. Dieses Vorhaben blieb allerdings ohne Erfolg. Bereits die vorbereitende Kommission unterstützte – allerdings nur mit einer knappen Mehrheit – den Antrag der Exekutive. Nach einigen Debatten schlossen sich auch die beiden Räte diesem Entschluss an: alle Schwerpunkte wurden am 6. Oktober 1989 gutgeheissen (Nationalrat: 115 zu 43 und Ständerat: 34 zu 3). Daraufhin ergriff das bereits ein Jahr früher gegründete „Komitee gegen breitere Lastwagen“ das Referendum. Es wurde vor allem von den Grünen und der SP, aber auch von einigen bürgerlichen Abgeordneten unterstützt.

Aufgrund der Ausgangslage überrascht der Parolenspiegel wenig: Die bürgerlichen Regierungsparteien (FDP, CVP, SVP), die Autopartei und die Liberale Partei ergriffen die Ja-Parole. Die SP, unterstützt von den Grünen, dem LdU, der EVP, der PdA und den SD empfahl, die Teilrevision zu verwerfen.

Im Abstimmungskampf war lediglich der für das Ergreifen des Referendums zentrale Punkt der Verbreiterung ein Thema. Die Gegner der Revision warnten vor mehr Lastwagenverkehr und damit mehr Luftverschmutzung, vor einer möglichen Einführung der 40t-Limite, vor weniger Sicherheit für Fussgänger und Zweiradfahrer und vor weiteren „Landopferungen“ zwecks nötiger Verbreiterung von Nebenstrassen. Neben den erwähnten Parteien unterstützte der VCS die Revisionsgegner.

Die befürwortenden Parteien – sekundiert von ACS, TCS und vor allem von der ASTAG – wollten ihre Unterstützung als Solidaritätsakt und als europäische Harmonisierung betrachtet sehen. Da man der EG die Durchfahrt der 40-Tonner verweigere, müsse man im Gegenzug die Verbreiterung zulassen, um sich nicht in Isolation wiederzufinden. Lastwagen mit 2.30 Metern Breite würden gar nicht mehr produziert und mehr Transportkapazität mache weniger Fahrten nötig, was automatisch der Umwelt zugute käme. Die Befürworter machten weiter geltend, dass

es unsinnig sei, ein insgesamt positives Gesetz wegen diesem einen kleinen Punkt zu Fall zu bringen.

Die Kampagne bewegte sich vor allem um die Frage einer Harmonisierung mit Europa. Sie blieb aber relativ schwach, da gleichzeitig über die beiden Atominitiativen („Ausstieg aus der Atomenergie“ und „Stopp dem Atomkraftwerkbau“) abgestimmt werden sollte.

Die beiden Initiativen mobilisierten dann am 23. September 1990 mehr StimmbürgerInnen als die Revision des Strassenverkehrsgesetzes. Von den 39.2% der stimmberechtigten Bevölkerung, die sich an jenem Sonntag an die Urne begaben, stimmten 899'051 für die Annahme des neuen Bundesgesetzes. Dies entsprach einer eher knappen Mehrheit von 52.8%. Nein-Mehrheiten gab es in den Kantonen Zürich, Uri, Schwyz, Glarus, Zug, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen und Graubünden. Der bereits mehrmals zur Geltung kommende Sprachgraben machte sich auch in dieser Abstimmung bemerkbar. Die Romandie hiess das revidierte Gesetz mit einer grösseren Mehrheit gut als die Deutschschweiz. Diesmal dürften aber nicht nur die Einstellungen gegen eine restriktive Verkehrspolitik, sondern auch die grössere Sympathie in der Romandie gegenüber Europa ausschlaggebend gewesen sein. Diese Vermutung wird dadurch weiter genährt, dass das gesamte revidierte Gesetz eigentlich mehr Restriktionen als Liberalisierungen zum Ziel hatte.

Neben der Sprache fand die VOX-Analyse im Alter und der Ausbildung weitere Merkmale für eine unterschiedliche Stimmabgabe: die 30-39jährigen (56% Nein) und die in Ausbildung stehenden UrnengängerInnen (62% Nein) lehnten die Vorlage am deutlichsten ab. Ebenfalls eine Rolle spielte die Parteisympathie. Wer einer Partei nahestand, stimmte mit grosser Wahrscheinlichkeit gemäss deren Empfehlung. FDP- (69% Ja), SVP- (69%) und CVP-AnhängerInnen (56%) stimmten überdurchschnittlich, SympathisantInnen von SP (40% Ja), GP (26%) und PdA (20%) stimmten unterdurchschnittlich häufig Ja. Diesem Bild entspricht auch die Orientierung im Links-Rechts-Spektrum. Etwas salopp ausgedrückt heisst dies: „je links, desto Nein“.

41% der BefürworterInnen des revidierten Strassenverkehrsgesetzes begründeten ihren Entscheid mit einer Anpassung des Gesetzes an die Realität: viele Lastwagen seien schon 2.5m breit. Die Anpassung an die EG-Normen (26%) und die Stellungnahme, dass die Schweiz nicht überall eine Ausnahme sein könne (15%), waren neben der Hoffnung, dass breitere Lastwagen weniger Verkehr bedeuten würden (10%) die häufigsten Begründungen. Die Gefährdung von Fussgängern und Velofahrern (40%), die Meinung, dass 2.3m breit genug sei (27%) und der Wunsch nach mehr Schienen- statt Strassentransporten (12%) waren die Hauptmotive der Entscheide der GegnerInnen. Im Gegensatz zu den BefürworterInnen befürchteten 16% der OpponentInnen, dass eine Zulassung von breiteren Lastwagen nicht weniger, sondern mehr Verkehr zur Folge hätte, und sie legten deshalb ein Nein in die Urne.

Eidgenössische Volksinitiative „zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ – Abstimmung vom 3. März 1991

1986 wurde vom LdU die sogenannte „SBB-Initiative“ eingereicht. Sie wurde unterstützt von den Umweltschutzverbänden, den Grünen und dem Schweizerischen Eisenbahnverband. Ziel der Initiative war es, dass ein Drittel (damals rund 800 Mio. Franken) der für den Strassenverkehr vorgesehenen Treibstoffzölle und –zuschläge zur Verbesserung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs freigestellt würde.

Die Initiative wurde in einer Zeit eingereicht, in der das Parlament dem öffentlichen Verkehr ziemlich wohlwollend gesinnt war. In der Diskussion um das Waldsterben war auch die parlamentarische Unterstützung des öffentlichen Verkehrs populär. Mehrere Postulate und Motionen in diese Richtung wurden eingereicht, das 1985 verabschiedete Treibstoffzollgesetz sah – zumindest in Minimalbereichen – eine Verwendung der Einnahmen zugunsten der

Förderung des öffentlichen Verkehrs vor und auch die Regierungsparteien forderten damals mit einem „6-Punkte-Programm“ Tarifierleichterungen um einen Umsteigeeffekt zu bewirken. Die Reduktion des Preises für das Halbtax-Abonnement auf 100 Franken war die wichtigste daraus resultierende Massnahme.

Allerdings ereilte die Initiative das Schicksal vieler Volksbegehren. Es dauerte mehr als 5 Jahre zwischen Einreichung der Unterschriften und der abschliessenden Entscheidung durch das Volk (mit 1833 Tagen weist die Initiative „zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ unter den untersuchten Vorlagen die längste Behandlungsdauer auf). In dieser Zeit tat sich einiges, was schliesslich – neben politischen Faktoren – gegen die Initiative sprach: Negativwachstum, eine schlechte Konsumentenstimmung und die gestiegene Arbeitslosigkeit verdrängten die Sorge um die Umwelt von Rang 1 auf Rang 3 und verhiesse für die „umweltfreundliche“ SBB-Initiative nichts Gutes. Während der langen Behandlungsdauer waren einzelne Ziele der Initiative zudem bereits erreicht worden.

Auch die politischen Faktoren sprachen gegen die Initiative: Die Schlussabstimmung im Nationalrat fiel zwar knapper aus als im Ständerat, aber auch die grosse Kammer hiess die Botschaft des Bundesrates mit dem Vorschlag zur Verwerfung der Initiative gut. Überdies hatte die Initiative gegen eine geschlossene bürgerliche Fraktion anzutreten. Sie wurde neben den Initianten vom LdU von der SP, der EVP, der PdA, den SD und den Grünen unterstützt. Auch der VCS und die Arbeitnehmerverbände (SGB, CNG, VSA) beschlossen die Ja-Parole.

Neben der erwähnten bürgerlichen Opposition von FDP, CVP, SVP, LPS und AP hatte sich die Initiative auch gegen die gewichtigen Arbeitgeber- (ZSA, SGV, Vorort) und Strassenverkehrsverbände (ACS, TCS, FRS) zu wehren. Die Kampagne verlief auf beiden Seiten wenig enthusiastisch, was sich dann auch in der sehr geringen Partizipation ausdrücken sollte (siehe unten).

Durch die Förderung des öffentlichen Verkehrs würden Umsteigeeffekte erzielt und der Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene verlagert – so die Initianten. Konkrete Ziele der Initiative seien dichtere Fahrpläne, günstigere Tarife, Förderung des Huckepack-Verkehrs und der Bau von Anschlussgleisen. Diese Ziele und insbesondere deren Finanzierung seien in der Verfassung zu verankern. Es wurde betont, dass die Initiative keinen Raubzug auf die Automobilisten darstelle. Auch diese würden – laut den BefürworterInnen – von den Initiativzielen profitieren. Einerseits müssten sie nicht mehr bezahlen und andererseits wären die Strassen weniger durch den Güterverkehr verstopft (vgl. *Année Politique Suisse* 1991: 169/170).

Die OpponentInnen hielten dem entgegen, dass mit der Abzweigung der Treibstoffzolleinnahmen die AutofahrerInnen insofern bestraft würden, als dass die Qualität der Strassen nicht im gleichen Umfang verbessert werden könnte. Zudem seien die meisten Vorhaben bereits aufgegleist und es sei unnötig und im Bezug auf die Bundesfinanzen zudem gefährlich, die Verwendung einer wichtigen Einnahmequelle in der Verfassung zu verankern. Die Verpflichtung des Bundes, den internationalen Güterverkehr auf die Schiene zu verlegen – ebenfalls eine Forderung der Initiative – würde schliesslich die Freiheit von Verkehr und Handel einschränken.

Am Abstimmungssonntag (3. März 1991) äusserten sich nur 30.7% der Stimmberechtigten zur Initiative. Auch der gleichentags zur Abstimmung gelangte Bundesbeschluss über die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre konnte nur wenig mehr Leute zur Urne mobilisieren (31.0%). Von diesem knappen Drittel der Stimmbewölkerung verwarfen 62.8% die Initiative. Nur in den „verkehrsgeplagten“ Kantonen Uri (56% Ja) und Basel-Stadt (51% Ja) sprach sich die Mehrheit für die SBB-Initiative aus.

Die VOX-Analyse der Abstimmung vom 3. März 1991 zeigte Unterschiede im Abstimmungsverhalten bei den Merkmalen Sprache, Mitgliedschaft bei einem Umweltschutzverein und Autobesitz. Die Romand(e)s und die TessinerInnen (32% Ja) verwarfen die Vorlage deutlicher

als die DeutschschweizerInnen (46%). Mitglieder von SBN, WWF, SGU oder VCS haben die Initiative eher angenommen (57%), Nichtmitglieder eher abgelehnt (35%). AutobesitzerInnen waren klar gegen die Vorlage (31%), während Haushalte ohne Auto eher „Ja“ sagten (68%).

Dass die Links-Rechts-Skala ebenfalls ein signifikantes Merkmal des Abstimmungsentcheides darstellt, lässt sich auch an den unterschiedlichen Entscheiden nach Parteisympathien ablesen: AnhängerInnen von SP (75%), Grünen (89%) und LdU (72%) hätten die Initiative mehrheitlich angenommen. FDP- (18%), CVP- (27%) und SVP- (27%) SympathisantInnen haben die Vorlage stärker verworfen. Damit wird auch bei dieser Vorlage der Parolenspiegel ziemlich genau wiedergegeben.

Spontan begründeten die meisten BefürworterInnen ihren Entscheid mit einer Begünstigung der Entwicklung des öffentlichen Verkehrs durch die Initiative (36%). Etwas weniger brachten Umweltschutzgründe an (30%) und ein guter Fünftel der Befragten wollte mit seinem Entscheid den Strassenverkehr verringern (22%).

24% der GegnerInnen anerkannten zwar einzelne Ziele der Initiative, befanden diese aber als „schlecht formuliert“, weshalb sie ein Nein in die Urne legten. 42% machten finanzielle Motive geltend: Das Geld werde zum Nachteil der Strassen verwendet (21%) oder die Kosten seien zu hoch (21%).

Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) – Abstimmung vom 27. September 1992

Den Eisenbahntransversalen der Schweiz wird hohe historische Wichtigkeit attestiert. Bereits vor mehr als hundert Jahren wurden der Gotthard- und der Lötschberg-Simplon-Tunnel gebaut. Um den technischen Perspektiven und dem erhöhten Verkehr Rechnung zu tragen, wurde in den 60er Jahren der Bau einer neuen Eisenbahn-Alpentransversalen ins Auge gefasst. Verschiedene Kommissionen erstellten Pläne für den Bau, Wirtschaftlichkeitsrechnungen und Konzepte. In der Folge wurde zwar der Lötschberg auf Doppelspur ausgebaut, doch bis in die Mitte der 80er Jahre sah der Bundesrat keine Dringlichkeit für den Bau eines neuen Eisenbahntunnels durch die Alpen.

Im Rahmen der Diskussion um das Projekt „Bahn 2000“, und auf aussenpolitischen Druck hin änderten sowohl das Parlament wie auch der Bundesrat 1986 die Ansicht, dass das momentane Transitschienenangebot genüge. Die Schnellbahnprojekte von Deutschland und Italien drohten die Schweiz zu umfahren, falls diese sich nicht einbinden würde. 1987 setzte der Bundesrat eine Kommission ein, welche die Aufgabe hatte, die vier zur Diskussion stehenden Linien einem Vergleich zu unterziehen. Es handelt sich dabei um die Strecken Lötschberg-Simplon, Gotthard (Basistunnel), Splügen und das „Alpen-Y“, das sich südlich von Disentis in einen Ast in den Kanton Uri und einen in den Kanton Graubünden verzweigen sollte, um die beiden Varianten Splügen und Gotthard miteinander zu verbinden. Bereits die Vernehmlassung des Expertenberichtes verlief sehr kontrovers. Die Kantone favorisierten die ihnen geographisch am nächsten liegende Linie, die Umweltverbände verlangten flankierende Massnahmen für eine tatsächliche Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene und die Grüne Partei sprach sich ganz gegen den Bau einer Alpentransversalen aus.

Die Diskussion um die Transversale gewann an Wichtigkeit im Zuge der Verkehrsverhandlungen mit der EG. Ein Verzicht auf die Erhöhung der 28-Tonnen-Limite für den Schwerverkehr musste im Gegenzug den Ausbau der Eisenbahntransitstrecken bedeuten.

Der 1989 von der Exekutive gefällte Entscheid für zwei Strecken, nämlich Gotthard (49 km) und Lötschberg-Simplon (28 km) war ein guteidgenössischer Kompromiss, ausgewogen zwischen den föderalen und den europäischen Wünschen. Zusätzlich sollten – um den Kantonen der West- und der Ostschweiz ebenfalls entgegenzukommen – neue Verbindungslinien gebaut werden, um die „Peripheriekantone“ ebenfalls einzubinden. Der Bundesrat

veranschlagte die Kosten für die Projekte, deren Bauende frühestens per 2010 erreicht sein wird, auf 7.6 Milliarden Franken (ein Jahr später korrigiert auf 15 Mrd.). Er sah vor, einen Teil des benötigten Geldes aus der Treibstoffzollkasse abzuzweigen.

Nur wenige der Beteiligten zeigten sich ob der Botschaft des Bundesrates zufrieden. Zwar signalisierten die FDP, die CVP und die SVP Zustimmung, doch machten verschiedene Parteien und Gruppierungen ihren Bedenken Luft. Die SP wollte den Anteil der Treibstoffzölle erhöhen, die Grünen und verschiedene Umweltbewegungen wandten sich gegen den Bau der neuen Linien, da noch nicht einmal die Kapazität der vorhandenen ausgeschöpft sei. Sie würden sich nur dann einverstanden erklären, wenn zusätzlich Begleitmassnahmen ergriffen würden, damit der Strassenverkehr wirklich auf die Schiene verlegt würde. Verschiedene Kantone verlangten Veränderungen der Strecken zu ihren Gunsten. So zum Beispiel die Kantone Uri, Tessin, Bern und Wallis, die eine Verlängerung der Tunneln wünschten. Aber auch die West- und Ostschweiz zeigten sich nicht sehr erfreut über den magistralen Entscheid.

In der relativ umstrittenen Debatte im Parlament (vor allem in der kleinen Kammer wurden die föderalen Wünsche verteidigt), tauchte neben den bereits erwähnten Argumenten gegen den Bau des Alpentransits, das Kostenargument auf. Es wurde davor gewarnt, dass das Projekt bis zu 40 Milliarden Franken verschlingen könnte. Mit kleinen Änderungen wurde der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates schliesslich gutgeheissen. Der Schlussscheid fiel in der kleinen Kammer etwas deutlicher aus (25 zu 1) als im Nationalrat (143 zu 19), da dem Projekt vor allem von rechter Seite Opposition erwuchs, weil sie sich von der Europäischen Gemeinschaft nichts vorschreiben lassen wollte.

Die Hauptargumente gegen die Neue Eisenbahn-Alpentransversalen wurden von drei Komitees aus verschiedenen politischen Lagern als Anlass zum Referendum genommen. Umweltschutzverbände sammelten 38'350 Unterschriften, weil die NEAT ihre Erachtens zu teuer und zu unvernünftig sei. Überdies sei nicht verbindlich festgelegt, dass der Güterverkehr auf die Schiene verlegt werde. Gegen die Finanzierung mittels Treibstoffzöllen sammelte ein Komitee aus Automobil-Kreisen 6'600 Unterschriften und schliesslich wehrte sich ein Komitee aus Uri mit dem Beitrag von 5'200 Unterschriften für eine umweltschonendere Linienführung durch den Urkanton.

Die ursprünglich breite Unterstützung in den Räten manifestierte sich auch in den Parolenfassungen. Alle Regierungsparteien unterstützten das Projekt. Nur die SVP Tessin und Basel-Stadt sowie die SP Uri widersetzten sich ihren Mutterparteien. Die SP verband ihr Ja allerdings mit einer gleichzeitigen Unterstützung der „Alpeninitiative“. Auch der LdU, die EVP, die LPS und die PdA empfahlen die NEAT zur Annahme. Alle grossen Verbände der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft der TCS und der VCS schlossen sich der Unterstützung an. ACS und ASTAG beschlossen Stimmfreigabe. Opposition erwuchs dem Projekt durch die Grünen und den Umweltschutzverbänden auf der einen und der Autopartei und den Schweizer Demokraten auf der anderen Seite.

Die BefürworterInnen warben für die NEAT, da sie mehr Umweltschutz, Anschluss ans europäische Schienennetz und allgemein eine Verbesserung des Standortes Schweiz bedeute. Überdies sei sie wichtigstes Verhandlungspfund in den Verhandlungen mit der EG über den EWR, um die Zulassung von 40-Tönnern zu vermeiden. Bei einem Nein sei die Integration der Schweiz gefährdet.

Die beiden NEAT-Gegnerlager machten finanzielle (Kostenhöhe und Finanzierungsart) und ökologische Gründe geltend, die gegen das Projekt sprechen würden.

Die Befürworter dominierten die Kampagne. Auch Bundesrat Ogi, damals Vorsteher des Verkehrsdepartements, schaltete sich persönlich in den Abstimmungskampf ein.

Die breite partei- und verbandspolitische Unterstützung pro NEAT verhalf dem Projekt am 27. September 1992 an der Urne zu einer grossen Mehrheit an BefürworterInnen im

Volk. 1'305'914 Ja-Stimmen, das entspricht 63,6% der 45,3% der StimmbürgerInnen, die sich an die Urne begaben, wurden eingelegt. Die fünf anderen Vorlagen (Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, Revision des Entschädigungsgesetzes, Infrastrukturgesetz, Revision des Stempelgesetzes, Bäuerliches Bodenrecht), über die ebenfalls an jenem Sonntag entschieden wurde, konnten nicht so viele UrnengängerInnen mobilisieren.

Der Kanton Uri (41%) und die beiden Appenzell (49% bzw. 45%) lehnten die Vorlage ab. In Uri konnte also das kantonale Komitee zumindest einen Teilerfolg verbuchen. Alle anderen Kantone, insbesondere auch die französischsprachigen, die sich eine Annäherung an Europa erhofften, nahmen die NEAT mit teilweise hohen Mehrheiten an (z.B. Genf: 85%).

Auch in der VOX-Nachbefragung zeigte sich, dass eher politische denn gesellschaftliche Konfliktlinien den Entscheid determinierten. Vor allem in der Romandie war der Zusammenhang zwischen Befürwortung der NEAT und voraussichtlicher Zustimmung zum EWR sehr hoch. Er spielte auch in der Deutschschweiz eine Rolle, allerdings nicht so eindeutig wie in der Westschweiz. Neben der Haltung zu Europa schälten die VOX-Autoren die Parteiensympathie als weiteres ausschlaggebendes Merkmal für den Entscheid heraus. AnhängerInnen der Regierungsparteien sagten überdurchschnittlich oft Ja, SympathisantInnen der Grünen und der Autopartei bzw. der Schweizer Demokraten legten überdurchschnittlich oft ein Nein in die Urne.

Die Motive der BefürworterInnen für ihren Entscheid lassen sich in vier Hauptgruppen unterteilen: Für den öffentlichen Verkehr bzw. für eine Verlagerung von der Strasse auf die Schiene sprachen sich 34% aus. 29% motivierten ihren Entscheid mit ökologischen Gründen, 28% hofften auf weniger Verkehr und 21% brachten europapolitische Motive vor (bessere Integration, Erleichterung EWR-Beitritt). Vor allem BefürworterInnen aus Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit⁶² erhofften sich durch die NEAT eine Verbesserung der Wirtschaftslage.

Die Motive der GegnerInnen für ihr Nein waren überwiegend finanzpolitischer Art (64%). 56% fanden, dass die Kosten zu hoch seien. Damit wiederholten sie ein Kampagnenmotiv, dass vor allem in der letzten Woche vor der Abstimmung von den Gegnern mit aller Kraft in den Abstimmungskampf geworfen wurde. 35% begründeten ihren Entscheid mit verkehrspolitischen Motiven (Projekt ist überhastet, Verlagerung auf die Schiene nicht gewährleistet). Ökologische Motive machten 14% geltend, und 7% wollten nichts bezahlen wovon Europa profitiere.

Bundesgesetz über die Erhöhung des Treibstoffzolles vom 9. Oktober 1992 – Abstimmung vom 7. März 1993

1991 entschloss sich der Bundesrat aus drei verschiedenen Gründen, die Möglichkeit einer (seit 1936 erstmaligen) Erhöhung der Treibstoffgrundzölle zu prüfen. Erstens wollte er auf Druck der Kantone und des Parlaments den Nationalstrassenbau insbesondere in der Romandie schneller vorantreiben. Hierfür würden allerdings die Reserven aus der Treibstoffzollkasse nicht mehr reichen. Zweitens wollte er zwecks Sanierung des Bundeshaushaltes nicht nur Sparmassnahmen verhängen, sondern auch neue Einnahmequellen sichern. Drittens versprach die Regierung sich mit einer Erhöhung der Benzinkosten einen ökologischen Nebeneffekt: einerseits sollten die Automobilisten vermehrt zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel bewegt werden und andererseits sollte sich der erhöhte Benzinpreis auch auf den Benzintourismus auswirken. Die Erhöhung hätte eine Angleichung der Benzinpreise mit den Nachbarländern zur Folge. Der Bundesrat prüfte primär eine Erhöhung um 30 bis 35 Rappen pro Liter Benzin. In seiner Botschaft vom 25. März 1992 (BBl 1992 III 349) schlug er dann allerdings eine Erhöhung um 25 Rappen vor. Die Hälfte der Mehreinnah-

⁶² Die Arbeitslosigkeit war 1992 im Steigen begriffen und lag bei 3.1%

men (total rund 1.3 Milliarden Franken) sollte dem beschleunigten Bau der Nationalstrassen und die andere Hälfte der Sanierung der Bundesfinanzen dienen. Die Erhöhung sollte per Dringlichkeitsrecht (resolutives Referendum erst 1 Jahr nach Eintreten des Gesetzes möglich) eingesetzt werden. Sowohl der Ständerat, wie auch der Nationalrat wandten sich gegen die Dringlichkeit. Weil die Volksvertretung hartnäckig auf eine Erhöhung auf 20 Rappen (statt 25) beharrte (Schlussabstimmung 152:30), schwenkte auch die Kantonsvertretung auf diesen Betrag ein (Schlussabstimmung 42:1), obwohl sie eigentlich den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates über 25 Rappen gutgeheissen hatte.

Die Reduktion um 5 Rappen pro Liter hatte eigentlich zum Ziel, die Automobilverbände, welche das Referendum gegen die Erhöhung angekündigt hatten, zum Einlenken zu bewegen. Dieses Ziel wurde in der Folge nur teilweise erreicht: lediglich der TCS entschloss sich, auf ein Referendum zu verzichten. ACS und ASTAG unterstützten in der Folge die Auto-Partei und einige bürgerliche Parlamentarier, die sich zum „Komitee gegen eine parasitäre Besteuerung des Privatverkehrs“ zusammengeschlossen hatten.

Im Februar 1993 reichte dieses Komitee die nötigen Unterschriften ein, von denen der grösste Teil aus den Kantonen Waadt (17 000 Unterschriften) und Zürich (13 000) stammte.

Die Referendaren wehrten sich hauptsächlich gegen die Sanierung der Bundesfinanzen auf Kosten der Autofahrer. Die Erhöhung der Steuerbelastung in Zeiten der Rezession und der damit verbundene Anstieg der Staatsquote sei unverantwortbar. Dem hielt ein Gegenkomitee „Ja zu einem angemessenen Benzinpreis“, das kurz nach Einreichung der Unterschriften von mehreren Parlamentariern gegründet wurde, entgegen, dass die massvolle Erhöhung die rasche Fertigstellung der Nationalstrassen erlaube. Ein Nein hätte in ihren Augen eine Verzögerung der Fertigstellung des Strassennetzes vor allem in Randregionen zur Folge.

Neben der Auto-Partei, dem ACS und der ASTAG, wandten sich auch die SD/Lega-Fraktion und die PdA gegen die Erhöhung der Benzinpreise. Auch die Kantonssektionen Schwyz, Obwalden, Freiburg, Aargau, Waadt und Genf der FDP die Sektion Solothurn der SVP sowie die SP des Kantons Jura wollten nichts wissen von teurem Benzin. Alle anderen im Parlament vertretenen Parteien, sowie die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände (mit Ausnahme des SGV, der Stimmfreigabe beschloss) stellten sich hinter das revidierte Bundesgesetz. Mit dem TCS hatte die Vorlage auch einen namhaften Automobilclub hinter sich, der sein Ja vor allem mit der Sorge um Verzögerungen im Nationalstrassenbau begründete. Der VCS beschloss Stimmfreigabe, da er zwar für eine Erhöhung des Benzinpreises, aber gegen noch zweckgebundene Mittel für den Strassenverkehr war.

Bereits im Vorjahr der Abstimmung hatte der Bundesrat – obwohl das Zustandekommen des Referendums noch nicht klar war – den Abstimmungstermin auf den 7. März 1993 gelegt, um sich möglichst hohe Einnahmen aus der Treibstoffzollkasse für das Rechnungsjahr 1993 zu sichern. Am betreffenden Abstimmungssonntag fiel das Verdict des Volkes mit 54.5% Ja gegen 45.5% Nein für die Erhöhung aus. Obwohl die Erhöhung der Treibstoffzölle vor allem der Westschweiz zugute hätte kommen sollen, stimmten alle französischsprachigen Kantone zusammen mit den Kantonen Tessin und Schwyz mehrheitlich gegen eine Erhöhung. Die relativ hohe Stimmbeteiligung (50,7%) kam vor allem aufgrund der Abstimmung über die Erhöhung der Treibstoffzölle zustande. Diese Vorlage mobilisierte mehr Stimmberechtigte als die Initiative „zur Abschaffung der Tierversuche“ und der Bundesbeschluss „über die Aufhebung des Spielbankenverbotes“.

Die Merkmale Alter, berufliche Stellung, und Sprache spielten – so stellte die VOX-Analyse fest – eine Rolle beim Urnenentscheid. Je älter die oder der Stimmende war, desto eher legte er oder sie ein Ja in die Urne. Von den über 70jährigen stimmten der Vorlage gar 82% zu.

ArbeiterInnen lehnten die Vorlage überdurchschnittlich häufig ab (23% unter dem Schnitt). Der Graben zwischen deutsch und französisch öffnete sich fast so weit wie bei der EWR-Abstimmung: der Unterschied zwischen dem Ja-Stimmen-Durchschnitt der Romandie und jenem der deutschsprachigen Schweiz betrug 32% (EWR: 33%). Auch der Autobesitz war ein signifikantes Merkmal. AutobesitzerInnen sagten weniger deutlich Ja (54%) zu teurem Benzin als „autolose Haushalte“ (78%). Auch die Parteidentifikation spielte wiederum eine Rolle. Am deutlichsten sagten SympathisantenInnen der Grünen ja (81%), gefolgt von jenen der SP (75%), der FDP (66%) und der CVP (65%). AnhängerInnen der SVP sagten leicht unterdurchschnittlich Ja (58%). Abgelehnt haben die Treibstoffzollerhöhung die StimmbürgerInnen, welche der Autopartei nahestehen (10% Ja) oder welche keine Affinitäten zu den Parteien haben (48%).

Bei den Motiven für den Urnenentscheid zeigten sich Unterschiede zwischen Deutsch- und Westschweiz. Während die deutschsprachigen BefürworterInnen eher finanzielle und ökologische Begründungen für ihren Entscheid angaben (17% Verursacherprinzip, 17% Autofahren ist zu billig, 14% für Einschränkung des Autofahrens und 7% Umweltschutz allgemein), begründeten die meisten befürwortenden Romands ihr Ja mit dem Wunsch für zusätzliches Geld für den Strassenbau (31%).

Die Motive der GegnerInnen des Bundesgesetzes (gesamtschweizerisch betrachtet) reichen von der Steuerepolitik (32% Bund soll mehr sparen, 8% gegen mehr Steuern) über die Verkehrspolitik (21% gegen Autos als Milchkühe, 13% fanden, Autofahrer bezahlen schon genug) hin zur Angst vor noch mehr Teuerung (19%).

Bundesbeschluss über die Weiterführung der Nationalstrassenabgabe, Bundesbeschluss über die Weiterführung der Schwerverkehrsabgabe und Bundesbeschluss über die Einführung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe – Abstimmung vom 20. Februar 1994

Die 1984 beschlossenen Verfassungsgrundlagen für die Strassenbenützungsgaben (Schwerverkehrsabgabe und Nationalstrassenabgabe) waren befristet auf 10 Jahre (bis 1994). Der Bundesrat wollte die Abgaben erneuern und startete 1989 eine Vernehmlassung. In dieser äusserte sich – mit Ausnahme der Automobilverbände – niemand grundsätzlich negativ. Ein weiterer Erfolg zugunsten der beiden Abgaben war der Rückzug der 1989 eingereichten Initiativen „Für die Aufhebung der Autobahnvignette“ und „Für die Aufhebung der Schwerverkehrsabgabe“. Das Initiativkomitee zog seine Begehren nach der klaren Ablehnung durch das Parlament zurück, weil es zuwenig Unterstützung insbesondere auch von Automobilverbänden erhalten hatte.

In seiner Botschaft vom 27. Januar 1992 (BBl 1992 II 725) begründete der Bundesrat seinen Wunsch für die Weiterführung der Abgaben damit, dass der Strassenverkehr (insbesondere der Schwerverkehr) nicht kostendeckend sei, dass andere Länder ebenfalls Abgaben erheben und dass auch die EG eine Abgabe ins Auge gefasst habe. Überdies seien mit den Abgaben durchwegs gute Erfahrungen gemacht worden.

Allerdings sah die Exekutive nicht nur eine Verlängerung der Verfassungsgrundlagen vor, sondern sie wollte diese auch leicht verändern. Die Veränderungen umfassten eine Anpassung der Abgabetarife an die Teuerung, was einer Erhöhung um durchschnittlich einen Drittel gleichkam. Die Erträge sollten neu zweckgebunden sein und die Kantone sollten an den Einnahmen beteiligt werden. Daneben wurden kleine Veränderungen aufgrund der Vollzugserfahrungen in Betracht gezogen.

Um die Kostenwahrheit im Schwerverkehr schrittweise zu verwirklichen, sollte für eine zweite Phase die Schwerverkehrsabgabe neu leistungsabhängig ausgestaltet werden. Der Bundesrat erhoffte sich mit dieser Massnahme ebenfalls eine Abnahme der Leerfahrten und eine vermehrte Verlagerung des Gütertransportes auf die Schiene. Um diesen Schritt mit der EG koordinieren zu können, sollte

die neue Verfassungsgrundlage lediglich als Kompetenznorm ausgestaltet werden. Der Bundesrat wollte damit „den Willen der Schweiz (unterstreichen), diese Abgabe mit der EG abzustimmen.“ (Botschaft vom 27. Januar 1992: 25).

Das Parlament war grundsätzlich einverstanden, mit dem Anliegen des Bundesrates. Allerdings wollte es eine spätere Anpassung der Abgaben an die Teuerung in seinen eigenen Kompetenzbereich eingliedern und dies nicht der Regierung überlassen. Eine Anpassung könnte so dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Weiter wollten die beiden Kammern die Schwerverkehrsabgabe bis ins Jahr 2004 befristen. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft die Beibehaltung der Abgabe bis zu einer allfälligen Annahme eines leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgaben-Gesetzes vorgesehen. Die Änderungen kamen vor allem auf Druck der Autopartei und der Liberalen Partei zustande. Die drei Bundesbeschlüsse wurden schliesslich in beiden Kammern mit grossen Mehrheiten angenommen. Am umstrittensten war im Nationalrat die neue leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schlussabstimmung: 136 zu 37). Der Ständerat nahm alle drei Vorlagen einstimmig an.

Die Umstrittenheit der dritten Vorlage zeigte sich denn auch in der Parolenfassung. Die Freipartei und die Lega beschlossen bei allen drei Vorlagen die Nein-Parole. Die Liberale Partei beschloss für die Weiterführung der Autobahnvignette Stimmfreigabe, schloss sich aber für die beiden den Schwerverkehr betreffenden Vorlagen dem Nein-Lager an. Dasselbe tat die SVP bei der dritten Vorlage. Opposition erwuchs allen drei Vorlagen auch seitens des Gewerbeverbandes und der ASTAG.

Alle anderen Parteien beschlossen die Ja-Parole. Allerdings war auch diese teilweise umstritten, wie die Abweichungen verschiedener Kantonssektionen zeigen⁶³ (beispielsweise ergriffen nicht weniger als 14 Kantonssektionen der FDP für die dritte Vorlage eine andere Parole). Ebenfalls zu allen drei Vorlagen Ja sagten alle wichtigen Arbeitgeber- (mit Ausnahme des erwähnten SGV) und Arbeitnehmerverbände, der Bauernverband sowie der VCS. Der TCS veröffentlichte nur eine Ja-Parole zur Autobahnvignette und der ACS beschloss für alle drei Vorlagen Stimmfreigabe.

Die BefürworterInnen übernahmen die Argumentation des Bundesrates: die Vorlagen seien anzunehmen, weil der Strassenverkehr nicht kostendeckend sei, weil der Bund angesichts der finanziellen Lage nicht auf Einnahmequellen verzichten könne, weil auch die Nachbarstaaten teilweise wesentlich teurere – Abgaben einzögen und weil mehrere EU-Länder ebenfalls eine Schwerverkehrssteuer einführen wollten. Die OpponentInnen wehrten sich gegen eine neuerliche Belastung der Automobilisten. Die Abgaben würden der schweizerischen Wirtschaft im gesamten Schaden und eine Erhöhung sei für die KonsumentInnen – neben der Benzinpreiserhöhung und der Einführung der Mehrwertsteuer – nicht mehr tragbar. Überdies habe die EU noch überhaupt nichts beschlossen bezüglich Schwerverkehrsabgaben, weil in den meisten Ländern eine grosse Opposition auszumachen sei.

Am 20. Februar 1994 hatten die Stimmberechtigten über ein ganzes verkehrspolitisches Paket zu befinden. Neben den hier behandelten drei Vorlagen zu den Strassenbenutzungsgebühren hatten die UrnengängerInnen auch über

die „Alpeninitiative“ und das „Luftfahrtgesetz“ zu befinden (vgl. unten). Wird die spezifische Stimmbeteiligung (ohne Fehl- und Leerstimmen) der einzelnen Vorlagen als Massstab genommen, so hatte die Vorlage zur Nationalstrassenabgabe die höchste Stimmbeteiligung (40.31%). Von diesen rund 2/5 der stimmberechtigten Bevölkerung sagten 68.5% Ja zur Autobahnvignette, 72.2% Ja zur Schwerverkehrsabgabe und 67.1% Ja zu einer neuen leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Damit wurden alle drei Vorlagen von über zwei Dritteln der UrnengängerInnen angenommen.

Angesichts der ablehnenden Haltung der lateinischen Stände bei der Abstimmung von 1984, erstaunt es nicht, dass wiederum die französischsprachigen Kantone die geringsten Mehrheiten für die drei Vorlagen aufbrachten. Allerdings waren die Ja-Stimmenden nur in den Kantonen Waadt und Neuenburg bei der Autobahnvignette bzw. Waadt und Valais bei der neuen leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in der Minderheit.

Die Merkmale für die Stimmentcheidung sind – laut VOX – eher im politischen denn im gesellschaftlichen Bereich zu finden. Die Parteibindung, die Mitgliedschaft in einer Umweltschutzorganisation oder in einem Automobilclub waren entscheidendere Merkmale als beispielsweise die Sprache oder der Besitz eines Autos. Bei allen drei Vorlagen stimmten Mitglieder von Umweltschutzorganisationen (durchschnittlicher Anteil Ja-Stimmen: 88%) und AnhängerInnen der SP (89%) und der CVP (80%) überdurchschnittlich häufiger Ja als Mitglieder von Automobil- oder Transportverbänden (64%) und AnhängerInnen der SVP (59%). AutobesitzerInnen lehnten die Vorlagen häufiger ab (75%) als UrnengängerInnen ohne Auto (87%). Allerdings nahmen auch jene Haushalte, die mehr als ein Auto besaßen alle drei Vorlagen noch mehrheitlich an (54%).

Die Begründungen für den Urnenerscheid unterscheiden sich zwischen den drei Vorlagen. Die am häufigsten genannten Motive der Ja-Stimmenden bei der Autobahnvignette waren finanzpolitischer und verkehrspolitischer Art (im Ausland bezahlt man auch: 22%; wer fährt, soll bezahlen: 20%; es ist nur ein bescheidener Betrag: 17%). Wer Nein stimmte begründete dies ebenfalls mit finanzpolitischen Motiven (zu teuer: 34%) oder mit Gruppenbezügen (Autofahrer sind keine Milchkühe: 21%). Verkehrspolitische Motive spielten bei beiden Schwerverkehrsabgaben-Vorlagen bei den BefürworterInnen eine Rolle: „wer fährt soll bezahlen“ (22% bzw. 19%) und das Verursacherprinzip (15% bzw. 20%). Bei der neuen leistungsabhängigen Abgabe wurden überdies noch der Nutzen für die Bahn (17%) und der Umweltschutzgedanke (13%) als Motive genannt. Die GegnerInnen begründeten ihr Nein bei beiden Schwerverkehrs-Vorlagen mit der Angst, dass Preis-erhöhungen auf KonsumentInnen abgewälzt werden (36% bzw. 29%).

Eidgenössische Volksinitiative „zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“ – Abstimmung vom 20. Februar 1994

Ein Komitee bestehend aus Umweltschutzgruppen aus den Kantonen Graubünden, Uri, Tessin und Valais lancierte 1989 die „Alpeninitiative“. Nach einer Sammelfrist von einem Jahr wurden 107'285 gültige Unterschriften – vor allem aus den betroffenen Alpenkantonen – erreicht. Die Initianten verlangten, dass der Bund das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen durch den Transitverkehr schütze. Zu diesem Zweck sollte der alpenquerende Güterverkehr von Grenze zu Grenze obligatorisch auf der Schiene erfolgen. Ausserdem dürfe die Transitstrassen-Kapazität – mit Ausnahme von Umfahrringstrassen – im Alpengebiet nicht erhöht werden, womit gleichzeitig der Bau der zweiten Tunnelröhre am Gotthard, der vierspurigen Autobahn im Oberwallis (N9), der Ausbau der San-Bernardino-Route auf vier Spuren und die Einrichtung des 40-Tonnen-Korridors durch die Romandie verhindert würde. Die Initiative sah weiter vor, dass die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene zehn Jahre nach Annahme der Verfassungsänderung abgeschlossen sein musste.

⁶³ Autobahnvignette: Nein durch FDP-Kantonssektionen Obwalden und Freiburg und SVP-Kantonssektionen Freiburg und Solothurn; Schwerverkehrsabgabe: Nein durch FDP-Kantonssektionen Obwalden, Freiburg, Schaffhausen, Aargau, Waadt, Valais und Jura, CVP-Kantonssektion Genf und SVP-Kantonssektionen Zürich, Luzern, Freiburg, Solothurn und Schaffhausen; leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe: Ja durch SVP-Kantonssektionen Graubünden und Thurgau, Nein durch FDP-Kantonssektionen Bern, Luzern, Obwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Graubünden, Aargau, Waadt, Valais, Neuenburg, Genf und Jura und CVP-Kantonssektionen Luzern, Valais und Genf.

Am 12. Februar 1992 empfahl der Bundesrat in seiner Botschaft (BBl 1992 II 877) die Initiative zur Ablehnung. Für diese Empfehlung machte er verschiedene Gründe geltend: Verschiedene Massnahmen, welche die Initiative hinfällig machten (Natur- und Landschaftsschutz, Reduktion der Emissionswerte, NEAT, Bahn 2000, Alpenschutzkonvention etc.) seien in der Zwischenzeit ergriffen worden. Zudem würde die Initiative verschiedene internationale Abkommen und Verpflichtungen, insbesondere das Transitabkommen mit der EU, tangieren und negativ beeinflussen. Die Initiative verstosse gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Ausländern, und die freie Wahl der Verkehrsmittel würde eingeschränkt. „Der Bundesrat will die Ziele der Initianten nicht mit Zwangsmassnahmen, sondern vor allem mit einem attraktiven alternativen Angebot auf der Schiene (...) erreichen.“ (Botschaft vom 12. Februar 1992: S. 2).

1992 beschloss der Nationalrat und 1993 der Ständerat den Empfehlungen des Bundesrates Folge zu leisten, und beide Kammern empfahlen die Initiative zur Ablehnung. Allerdings war die Minderheit, die gegen die Annahme der bundesrätlichen Botschaft votierte so gross wie noch nie in verkehrspolitischen Angelegenheiten in der untersuchten Periode. Sie rekrutierte sich aus dem links-grünen Lager. Die SP hatte nämlich bereits ihr moderates Ja zur NEAT mit einem Ja zur Alpeninitiative verbunden. In der grossen Kammer wurde denn die Botschaft mit 90:60 Stimmen gutgeheissen und in der kleinen Kammer mit 23:2 Stimmen. Dies ergibt den höchsten in den hier untersuchten Vorlagen gemessenen Konfliktwert von 0.502.

Dass die Initiative umstritten war, kann auch vom Parolen-Spiegel abgelesen werden. Neben der SP, der GP, dem LDU, der EVP, den SD und der PdA ergriffen auch drei Kantonssektionen der FDP (Uri, Basel-Stadt, Aargau) und sechs Sektionen der CVP (Zürich, Luzern, Uri, Glarus, Zug, Solothurn) entgegen der Empfehlung ihrer Mutterpartei die Ja-Parole. Ebenfalls unterstützt wurde das Begehren vom VCS. Neben der FDP und der CVP, sagten die geschlossene SVP, die FP, die LPS und die Lega Nein zu der Initiative. Ebenfalls eine ablehnende Haltung nahmen alle Arbeitgeberverbände (ZSA, SGV, Vorort), der CNG und der VSA, der Bauernverband sowie die Automobilverbände ACS, TCS und ASTAG ein.

Die BefürworterInnen der Initiative warben für diese mit dem Hinweis, dass sie nicht nur eine ideale Ergänzung zur NEAT und zur Alpenkonvention darstelle, sondern dass sie auch nötig sei, um der Luftverschmutzung und der Lärmbelastung der betroffenen Alpenkantone Einhalt zu gebieten. Zudem würde mit der Annahme der Initiative die Bahn aufgewertet, was wiederum dem Umweltschutz zugute käme. Im Verlaufe der Kampagne wurde zudem dem Vorwurf begegnet, dass das Begehren anti-europäisch sei. Es handle sich im Gegenteil um ein beispielhaftes Vorgehen der Schweiz für eine zukünftige europäische Verkehrspolitik.

Die GegnerInnen machten sich die Einwände des Bundesrates zunutze. Die Initiative sei widersprüchlich, sie sei überholt, weil bereits gewichtige Schritte Richtung Alpenschutz getan seien, sie gefährde die Abkommen (insbesondere den Transitvertrag) mit der EU und diskriminiere die ausländischen Transportunternehmen, die sich rächen könnten. Allen voran legte sich Bundesrat Ogi gegen die Annahme der Initiative ins Zeug. Zu reden gab vor allem sein Auftritt in der Fernsehesendung „Arena“, wo er gegen den Landammann von Uri über die Initiative debattierte. In der Folge wurde der Vorsteher des Verkehrsdepartements in der Abstimmungskampagne, die alles in allem weder von der Pro- noch von der Contra-Seite dominiert wurde, von den BefürworterInnen mehrmals attackiert. Eine Mehrheit von 51.9% und alle 13½ deutschsprachigen Kantone mit Ausnahme des Kantons Aargau nahmen die Initiative an. Die grössten Mehrheiten wurden in jenen Kantonen erreicht, die sich auf der Gotthard-Achse befinden (Uri: 88%, Luzern: 61%, Nidwalden: 60%, Tessin: 64%). Auch in dieser Vorlage machte sich der Sprachgraben bemerkbar. Alle mehrheitlich französisch sprechenden Kantone lehnten die Initiative ab. Die wenigsten Ja-

Stimmen sammelten sich im Kanton Wallis, der um die Realisierung der N9 bangte. Die Mehrheit in der Deutschschweiz wurde von der Romandie häufig als neuerliches anti-europäisches Votum⁶⁴ empfunden.

Die VOX-Nachbefragungen brachten zu Tage, dass das Ja vor allem durch die Uneinigkeit im bürgerlichen Lager zustande kam: mehr als ein Drittel der AnhängerInnen der FDP (36%) und fast die Hälfte der CVP-SympathisantInnen (48%) stimmten für Annahme der Initiative. Bei den SP-Gebundenen betrug der Ja-Stimmen-Anteil 82%. Entscheidend für die Annahme der Initiative⁶⁵ war neben der fehlenden Geschlossenheit der Bürgerlichen auch die Zustimmung der UrnengängerInnen, die sich keiner Partei verbunden fühlen (53% Ja).

Bei den Ja-Stimmenden war „Europa“ praktisch kein Grund für ihren Entscheid. Nur gerade 3% der Befragten begründeten ihren Entscheid mit europapolitischen Motiven. Im Vordergrund stand bei den BefürworterInnen der Umweltschutz allgemein (44%) und der Schutz der Alpen im Besonderen (13%). Mit verkehrspolitischen Motiven begründeten 33% ihren Entscheid.

Die Nein-Stimmenden hingegen begründeten ihr ablehnendes Votum mit einer Befürwortung von Europa (19%) bzw. mit der Angst vor aussenpolitischem Schaden (11%). 21% ging die Initiative zu weit.

Die VOX-Analyse konnte also das Urteil, dass die Abstimmung von der anti-europäischen deutschschweizerischen Mehrheit beherrscht wurde, widerlegen: „Das Ja zur Initiative war ein umweltpolitisches Ja.“ (VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 20. Februar 1994). Allerdings gilt dieses Urteil nicht in der Romandie. Dort wurde die Vorlage tatsächlich vorwiegend aus europapolitischen Gründen abgelehnt.

Die Annahme der Initiative hatte eine grosse aussenpolitische Tragweite. Die EU-Kommission und der europäische Ministerrat für Verkehr bedauerten den Volksentscheid und beschlossen eine Bedenkfrist. Die Verhandlungen mit der Schweiz, die nach dem EWR-Nein neu aufgenommen werden mussten, sollten noch einmal überdacht werden. Erst im November, nachdem der Bundesrat sein Konzept zur Umsetzung der Alpeninitiative⁶⁶ veröffentlichte, wurden das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Staatengemeinschaft seitens der EU wieder deblockiert. Am 7. April 1995 wurden die Verhandlungen neu aufgenommen.

Das Ja zur Alpeninitiative war mitentscheidend für die „Entmystifizierung der 28-Tonnen-Limite“ (Sager 1999: 331) und dürfte auch als Wegbereiter für die Annahme der LSVA angesehen werden. Der positive Ausgang der Abstimmung über die Alpeninitiative stellt deshalb für die Änderung der schweizerischen Verkehrspolitik eine Wegmarke in Richtung mehr Nachhaltigkeit in Zusammenarbeit mit Europa dar.

Erstmals (seit 1977) wurde eine Verkehrsvorlage mehrheitlich aus Umweltschutzgründen *angenommen*.

Luftfahrtgesetz (LFG), Änderung vom 18. Juni 1993 – Abstimmung vom 20. Februar 1990

Eine Totalrevision des Luftfahrtgesetzes mit dem Ziel, alle Bestimmungen unter einem einheitlichen Gesetzestext zusammenzufassen, war schon seit 1982 vorgesehen. Nach mehreren Anläufen verschiedener Kommissionen und nach mehreren Vernehmlassungen, resultierte schliesslich eine Partialrevision im Hinblick auf die Veränderungen vor allem im europäischen Luftmarkt (Normen,

⁶⁴ So protestierte beispielsweise Bundesrat Delamuraz gegen die Deutschschweizer Mehrheit, was ihm harsche Kritik einbrachte.

⁶⁵ Die „Alpeninitiative“ ist erst die 12. Initiative (von rund 120 zur Abstimmung gebrachten Volksinitiativen), der ein Abstimmungserfolg zuteil wurde.

⁶⁶ Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, Erhebung von Gebühren auf den vier wichtigsten Alpenpässen und Förderung des kombinierten Verkehrs Strasse/Schiene, Gleichbehandlung von In- und ausländischem Schwerverkehr.

Organisation). Sie wurde 1992 vom Bundesrat als Botschaft ans Parlament übergeben. Die vorwiegend technischen Veränderungen des Gesetzes, Ergänzungen und Präzisierungen, sollten es der Exekutive erlauben, mit dem Ausland internationale Luftverkehrsabkommen abzuschliessen. Überdies schuf die Revision Grundlagen zur Erhebung schadstoffabhängiger Landegebühren. Der Bund erhielt mit der Revision die Kompetenz, Konzessionen und Bewilligungen von Flugplatz- und Flugsicherungsanlagen zu erteilen, sowie – falls die Finanzlage dies gestatte – zinsgünstige Darlehen für die Anpassung bestimmter Anlagen oder für Vorkehren zum Schutz der Umwelt zu erteilen.

Der VCS, der Rheinbaubund, die Schutzverbände der FlughafenwohnerInnen sowie einige kleinere Gruppierungen kündigten das Referendum an. Kritisiert wurde die Möglichkeit der zinslosen Darlehen. In den Augen der OpponentInnen handelte es sich hier um eine Subvention der Flughäfen, die in Zeiten in denen bei der Eisenbahn gespart werde, nicht angehe. Überdies bedeute das neue Gesetz einen Demokratieabbau, da die AnwohnerInnen und die betroffenen Gemeinden und Kantone kein Mitspracherecht mehr hätten.

Mit genau diesen Argumenten versuchten die SP und die GP das Gesetz im Parlament zu bekämpfen. Obwohl sich der Ständerat vorerst dagegen wandte, dass die Konzessionsmacht beim Bund zu liegen kommen sollte, hiessen im Juni 1993 sowohl die Kleine (33:4) wie auch die Grosse Kammer (99:44) das Gesetz in der Form des bundesrätlichen Vorschlages gut. Die Resultate der Schlussabstimmungen in beiden Räten machen die rot-grüne Opposition ersichtlich.

SP und Grüne unterstützten in der Folge das Referendumskomitee und die erforderlichen Unterschriften wurden am 8. Dezember 1993 eingereicht.

Während der Abstimmungskampagne, die vor allem von den bürgerlichen Parteien geführt wurde, wandten sich diese gegen die Argumentation der Gegner. Sie versicherten einerseits, dass das Mitspracherecht alles andere als nicht mehr gewährleistet sei, da die Betroffenen die Entscheidungen des Bundesrates bis vor Bundesgericht anfechten könnten. Zudem schütze das Gesetz mit mehreren Bestimmungen die Umwelt. Die Modernisierung der Flughafenbauten lägen schliesslich, insbesondere auch aus ökonomischer Sicht, im allgemeinen Interesse.

Diese Argumente wurden von den Parteien und Verbänden, welche die Ja-Parole beschlossen, gestützt. Es handelte sich dabei neben der FDP, der CVP und der SVP um die LP, die FP, die Lega, den Vorort, den Bauernverband und alle Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

Auf der Gegenseite fassten neben der SP, den Grünen und dem TCS die EVP, der LdU, die PdA, die SD und mehrere Umweltschutzverbände die Nein-Parole.

Nur 74 Tage nach Einreichung der Referendumsunterschriften wurde die Partialrevision, zusammen mit den vier vorgängig behandelten Verkehrsabstimmungen, den Stimmberechtigten zur Entscheidung vorgelegt.

1'081'844 Ja-Stimmen (61,1%) reichten der Vorlage zu einer komfortablen Mehrheit. In allen Kantonen wurde das revidierte Luftfahrtgesetz gutgeheissen, allerdings in der Romandie etwas stärker als in der Deutschschweiz. Der Grund dafür dürfte die Hoffnung auf einen Ausbau des Flughafens in Genf gewesen sein. Der höchste Anteil an Ja-Stimmen (72%) wurde denn auch im Kanton Genf verzeichnet.

Die VOX-Nachbefragung zeigte, was sich bereits in der durch leere und fehlerhafte Stimmabgaben berechneten Stimmbeteiligung ankündigt, dass die Abstimmung über die Luftfahrtgesetzesrevision neben den vier anderen Vorlagen unterging. Von den Nachbefragten konnten 91% sagen, dass über die Alpeninitiative abgestimmt wurde. Nur gut die Hälfte der Befragten erinnerten sich an das Luftfahrtgesetz als Abstimmungsthema. Auch die Merkmale der Stimmenden zeigt, dass die Vorlage keine gesellschaftlichen Auseinandersetzungen auslöste. Neben den Differenzen durch die Sprache (die sich aber durch regionale Gegebenheiten erklären lassen) spielen lediglich

die Parteisymphathien eine Rolle. Die Anhängerschaft der Parteien stimmte mehrheitlich gemäss Parolen (FDP: 88% Ja, CVP: 79%, SVP: 70% und SP: 49%).

Auch die Motive stimmen mit diesem Bild überein. 13% der BefürworterInnen stimmten auf Empfehlung Dritter oder aufgrund von Partelparolen. 18% begründeten ihren Entscheid aufgrund von generellen wirtschaftspolitischen Motiven und 16% legten ihr Ja in der Hoffnung in die Urne, dass es eine Steigerung der Wirtschafts- und Wettbewerbsfähigkeit bedeute.

Bei den GegnerInnen überwogen diverse Umweltschutzargumente, womit 34% der Befragten ihren Entscheid begründeten. Verkehrspolitische Motive wurden von einem Fünftel als Begründung herangezogen und immerhin 18% folgten dem Hauptargument des Referendumskomitees, dass es sich hier um einen Demokratieabbau handle.

Die VOX-Autoren kommen zum Schluss, dass „das Referendum gegen die Revision des Luftfahrtgesetzes (...) ein Minderheitsanliegen (blieb). Die Trägerorganisationen des Referendums schafften es in Konkurrenz zu den anderen Vorlagen nicht, den Stimmberechtigten die wesentlichen Inhalte und Kritikpunkte zu vermitteln.“ (VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 20. Februar 1994).

Bundesbeschluss über die Aufhebung der Bundesbeiträge an Bahnhofparkplatzanlagen – Abstimmung vom 10. März 1996

Zwischen dem Abstimmungswochenende über das „Verkehrspaket“ und der nächsten verkehrspolitischen Abstimmung von Bedeutung – der LSVA (Abstimmung am 27.9.1998) – vergingen fast fünf Jahre. Ziemlich genau zwischen diesen beiden Abstimmungswochenenden hatte die Stimmbevölkerung über eine Vorlage zu befinden, die eher der Finanzpolitik als der Verkehrspolitik zuzuschreiben wäre. Die Opposition der Vorlage von Seiten der Automobilverbände, die sich vor negativen Auswirkungen auf den Umstellegeffekt zwischen Auto und Bahn fürchteten und die Wahrnehmung des Beschlusses bei der Stimmbürgerschaft auch als verkehrspolitische Vorlage, machten dieses obligatorische Referendum für diese Untersuchung interessant.

Aufgrund der prekären Finanzsituation stellte der Bundesrat 1994 in seinem dritten Sanierungspaket für die Jahre 1996 bis 1998 nicht weniger als 21 Abbaumassnahmen zusammen. Am umstrittensten war das Kernstück der Sanierungsvorlage, nämlich eine höhere Besteuerung der fossilen Energieträger, was eine Erhöhung der Treibstoffe um rund 20 Rappen mit sich gebracht hätte. Neben diesem Teil der Sanierung wurde von beiden Räten auch eine erweiterte Zweckbindung klar abgelehnt, die es erlaubt hätte, mit den Treibstoffzöllen auch die Bahninfrastruktur zu finanzieren. Schlussendlich bewilligte das Parlament Sparvorschläge im Umfang von nur noch etwa 200 Mio. Franken. Die drei Sparvorschläge, welche die Verfassung tangierten, mussten schliesslich dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Neben der Aufhebung der Beiträge an Bahnhofparkplatzanlagen (Einsparungen von 20 Mio. Franken pro Jahr) gehörten dazu auch die Aufhebung der kantonalen Kompetenz zur Anschaffung und zum Unterhalt der persönlichen militärischen Ausrüstung (15 Mio.), die Aufhebung der Ankaufspflicht für Brenneröfen und Brennaparaten und die Aufhebung der Übernahmepflicht für Branntwein (3,5 Mio.).

Neben der SP, die Stimmfreigabe beschloss, und der PdA, die gegen die Vorlage war, stellten sich alle Parteien hinter die Sparmassnahme. Allerdings wichen fünf Kantonssektionen der FDP, sechs der CVP und drei der SVP von der Parole ihrer Mutterparteien ab. Neben der parteiichen Unterstützung sammelten sich auch der Vorort, der SGV und der SGB sowie der TCS im Lager der BefürworterInnen. Sie machten geltend, dass der Parkplatzbau angesichts einerseits der miserablen Finanzen und andererseits der bereits erfolgten grossen Anstrengungen (bereits 7800 Parkplätze waren gebaut) nicht mehr vordringendes Problem für den Bund sei.

Die OpponentInnen – neben der PdA zählten sich der ACS, der TCS und der FRS zu dieser Gruppe – taxierten den Beschluss als ökologischen Unsinn. Erstens würden die Gemeinden ohne Bahnhofparkplätze nun keine solchen mehr bauen, zweitens würde in den Gemeinden ohne Bahnhofparkplätze, oder mit durch die Aufhebung der Subventionen erforderlichen massiven Parkplatzgebührenhöhungen, der Verkehr zunehmen, und drittens sei der Beschluss ein Zeichen dafür, dass die Politik der Förderung zum Umsteigen vom Auto auf die Bahn nicht mehr unterstützt werde.

Obwohl die partei- und verbandspolitische Unterstützung für die Vorlage vergleichsweise gross war, nahm nur eine knappe Mehrheit von den lediglich knapp 30% Stimmentenden den Bundesbeschluss an. 54% Ja standen 46% Nein gegenüber. 11½ Stände hiessen die Vorlage mehrheitlich gut. Zu den neun ablehnenden Kantonen gehörten mit Ausnahme von Genf alle mehrheitlich französisch sprechenden Stände (Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Jura). Daneben lehnten aber auch Uri, Schwyz, Schaffhausen und Thurgau die Vorlage mehrheitlich ab.

Der Sprachgraben war – laut der VOX-Nachbefragung – kein signifikantes Merkmal für die Stimmabgabe. Entscheidend waren das Vertrauen in die Regierung und die Parteiensympathie. Wer der Regierung vertraute, stimmte eher Ja, als wer Misstrauen gegen die Exekutive hegte. AnhängerInnen der SVP (75% Ja), der FDP (66% Ja) und der SP (64% Ja) stimmten überdurchschnittlich Ja. UrnengängerInnen, die sich der CVP verbunden fühlten, lehnten die Vorlage mehrheitlich ab (47% Ja).

Die Entscheid-Beweggründe der BefürworterInnen deckten sich mehrheitlich mit den beiden Hauptmotiven des Bundesrates, wie dieser sie im Abstimmungsbüchlein vertreten hatte. Es handelte sich dabei um finanzielle Beweggründe (33%) und der Meinung, dass diese Subvention nicht mehr notwendig sei (18%). Die GegnerInnen stützten ihr Nein argumentativ verkehrspolitisch. Sie waren für die Förderung des öffentlichen Verkehrs (21%), für die Förderung der SBB im speziellen (9%) oder für die Verminderung des Verkehrs in den Städten (3%). 10% begründeten ihr Nein mit der nicht sehr aussagekräftigen Ansicht, dass die Parkplatz-Subventionierung notwendig sei.

Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG) – Abstimmung vom 27. September 1998

1995 eröffnete das EVED (heute UVEK) das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Bundesgesetzes für eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, dessen Einführung Volk und Stände in der Abstimmung vom 20. Februar 1994 gutgeheissen hatten. Alle Kantone, 7 Parteien und 43 Organisationen äusserten sich in der Mehrheit negativ. Allerdings gingen die Meinungen sowohl bei den Kantonen, bei den Parteien, bei den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und bei den Verkehrsverbänden stark auseinander. Grundsätzlich positiv äusserten sich die Grünen, die SP, der SGB, der VSA und der VCS.

Der Entwurf des Bundesrates zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wurde 1996 veröffentlicht. Die Exekutive streicht darin hervor, dass die Abgabe „ein wichtiger Baustein der Verkehrspolitik“ sei (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996: 3).

Verschiedene zukunftsweisende Ziele würden in der neuen Abgabe miteinander verbunden:

Verursacherprinzip: Das Erfassungssystem entspreche dem Verursacherprinzip, weil es auf die tatsächlich gefahrenen Kilometer abstellt, und es sei auch deshalb gerechter, weil es auch die ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs (Unfall- und Umweltkosten) abzudecken vermöge.

Verbesserung der Wettbewerbschancen für den öffentlichen Verkehr: Zwei Drittel der Einnahmen sollen für die Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs aufgewendet werden, ein Drittel erhielten die Kantone, um die Wegkosten und externe Kosten des Schwerverkehrs zu decken (Schallschutz etc.).

Umsetzung der Alpeninitiative: Die LSVA sei ein wichtiger Bestandteil für die Umsetzung der Alpeninitiative.

Abfederung der Auswirkungen einer allfälligen Lockerung der 28-Tonnen-Limite bei den EU-Verkehrsverhandlungen: Da in der Schweiz pro alpenquerende Fahrt lediglich 25 Franken bezahlt werden müssten, (Frankreich und Österreich: 200 bis 300 Franken) würden viele Fahrzeuge mit einem Gewicht bis zu 28 Tonnen den kostengünstigeren Weg durch die Schweiz wählen. Da der Bundesrat die Gewichtslimite mit jener der EU angleichen werde, bilde die Abgabe ein wichtiges Element, um die Auswirkungen dieser Erhöhung der Gewichtslimite abzufedern.

Umweltschutz und Reduktion des Verkehrsaufkommens: die leistungsabhängige Abgabe verhindere Leer- und Mehrfahrten und trage so zu verringerter Umweltbelastung aber auch zur Reduktion des Wachstums des Strassenverkehrs bei.

Der Bundesrat versprach sich überdies eine Signalwirkung für Europa, da die „Verwirklichung der Kostenwahrheit (...) nämlich nicht nur in der Schweiz, sondern mittlerweile auch in der Europäischen Union ein wichtiges Postulat“ sei. (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996: 3)

Der Bundesrat erbat sich die Kompetenz der Festlegung der Höhe der Abgaben, damit er flexibel auf Veränderungen in der EU reagieren und die Abgabe so früh wie möglich (frühestens 2001) einführen könne. Dieser Punkt war bereits bei der Vernehmlassung umstritten.

In der Höhe der Abgabe legte sich die Regierung nicht fest. Sie definierte eine Mindestgrenze von 1,6 Rappen und eine Höchstgrenze von 3 Rappen pro Tonne Gesamtgewicht und Kilometer. Um zu grosse Umstellungen zu vermeiden, sollte die Abgabe schrittweise erhöht werden. Noch nicht geklärt war das Erfassungssystem, da das Parlament 1995 den Kredit für die Entwicklung von Prototypen gestrichen hatte⁶⁷.

Wenig überraschend war der Hauptstreitpunkt im Parlament die zukünftige Höhe der Abgabesätze. Nach mehrmaligem hin und her zwischen den Kammern einigten sich die Räte schliesslich auf eine Abgabe zwischen 0,6 und 2,5 Rappen pro Tonnenkilometer, wobei bei einer Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen der Höchstansatz 3 Rappen nicht übersteigen darf. Ausgenommen von der leistungsabhängigen Abgabe wurden die Reisecars, die eine Jahrespauschale zu leisten haben. Überdies einigten sich National- und Ständerat darauf, dass bei der Verteilung der Kantonsanteile die besonderen Auswirkungen der Abgabe bei Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen sei.

Bereits bei den Schlussabstimmungen in den Räten machte sich Opposition gegen das neue Gesetz bemerkbar. Im Nationalrat wurde die LSVA mit 120: 46 Stimmen und im Ständerat mit 22:14 Stimmen angenommen. Die GegnerInnen stammten vorwiegend aus den Lagern der SVP der FP und der LP.

Diese drei Parteien unterstützten denn auch ein Komitee um die ASTAG, das kurz nach den parlamentarischen Beratungen ein Referendum ankündigte und am 14. April 1998 fast 200'000 Unterschriften einreichte.

Neben den drei erwähnten Parteien, zu denen sich auch noch die EDU, die Lega und die ASTAG gesellten, ergriffen zwei Kantonalsektionen der CVP und nicht weniger als zwölf der FDP, der SGV und der ACS die Nein-Parole.

Auf der Ja-Seite versammelten sich die restlichen Sektionen der CVP und der FDP, die geschlossene SP und die SVP-Kantonalsektion Waadt, zudem die Grünen, die PdA, der LdU, die EVP, der SGB, der CNG, der ZSA, und der Vorort. Die SD beschlossen Stimmfreigabe.

Die Kampagne vor der Abstimmung wurde äusserst konfliktreich und emotional geführt. Die BefürworterInnen strichen die Wichtigkeit der Vorlage für die eidgenössische

⁶⁷ Im Budget von 1997 sah das Parlament dann einen Kredit von 5.1. Mio. Franken für die Entwicklung eines elektronischen Messgerätes vor.

Verkehrspolitik hervor. Neben den Vorteilen die der Bundesrat bereits in seiner Botschaft erwähnte, warnten sie auch vor der Streichung von Tausenden von Arbeitsplätzen im Eisenbahngewerbe bei einer Ablehnung der Vorlage.

Die GegnerInnen der Vorlage, allen voran die ASTAG, warnten vor den Auswirkungen der LSVA für das Budget der KonsumentInnen. Die FRS rechnete aus, dass die LSVA die KonsumentInnen rund 500 Franken pro Jahr kosten würde. Die Vorlage hätte zudem negative wirtschaftliche Implikationen auf die peripheren Regionen und würde keine Verlagerung des Güterverkehrs auf die Scheine nach sich ziehen. Auswirkungen auf die Verhandlungen mit der EU bestritten sie, und auch die OpponentInnen machten schliesslich geltend, dass die LSVA mehr als 30'000 Arbeitsplätze – diesmal im Transportgewerbe – gefährden würde.

Vor allem um die Höhe der Verteuerung wurde heftig gestritten. Der Bundesrat stellte den behaupteten 500 Franken Mehrausgaben pro Haushalt einen Betrag von 11 bis höchstens 55 Franken entgegen. In der Abstimmungsbroschüre erklärte der Bundesrat explizit, dass die Behauptung des Referendumskomitees, dass sich die Mehrkosten für die Haushalte auf 500 Franken belaufen, „falsch und irreführend“ sei (Erläuterungen des Bundesrates für die Volksabstimmung vom 27. September 1998: 11).

57,2% der Stimmenden folgten der Empfehlung des Bundesrates. Die Vorlage mobilisierte überdurchschnittlich viele UrnengängerInnen: die Stimmbeteiligung betrug 51,1%, was leicht höher ist als die Beteiligung bei den beiden Initiativen, über die ebenfalls abgestimmt wurde⁶⁸. Die LSVA fand in 14¹/₂ Kantonen, verteilt über die Sprachgrenzen hinweg eine Mehrheit. Die höchste Zustimmung erhielt sie in den Kantonen Basel-Stadt (73% Ja), Zürich, Tessin und Genf (je 67%). Abgelehnt haben die Vorlage die eher ländlichen Kantone (SZ, OW, GL, FR, AI, TG, NE, JU).

Die VOX-Analyse bestätigte die Beobachtung, dass die Konfliktlinie zwischen BefürworterInnen und GegnerInnen diesmal nicht mit den Sprachgrenzen übereinstimmte, sondern dass sich unterschiedliches Stimmverhalten neben anderen Merkmalen auf die Siedlungsart zurückführen liess.

Weitere Merkmale, welche die BefürworterInnen von den GegnerInnen signifikant unterschieden, waren die Einstellung gegenüber der Regierung, die Parteilensympathie, die Einordnung auf der Links-Rechts-Achse und die Ausenorientierung. Wer Vertrauen in die Regierung hatte, stimmte überdurchschnittlich häufiger Ja (75%) als wer dem Bundesrat misstraute (41%). Die Parteilensympathie spiegelt die Parolenfassungen wider. Allerdings stimmten die AnhängerInnen der CVP – aufgrund der Kantonalsektionen entgegen der Erwartung – weniger deutlich Ja (66%) als jene der FDP (79%). Klar angenommen wurde die Vorlage von der SP-Anhängerschaft (83%), klar abgelehnt von den SVP-SympathisantInnen (35%). Keine Überraschung resultierte auch aus der Analyse der Links-Rechts-Achse: je weiter links ein/e UrnengängerIn sich einschätzte, desto eher fiel der Entscheid für die LSVA. Signifikant ist auch der Zusammenhang zwischen Ausenorientierung und Abstimmungsentscheid: wer für eine weltoffene Schweiz und für Chancengleichheit für AusländerInnen einstand, nahm die LSVA klar an, wer im Gegensatz dazu gegen Chancengleichheit war und eine Schweiz bevorzugte, die sich isoliert, lehnte das neue Gesetz ab. Daneben spielten ebenfalls das Alter und die Berufsbildung eine Rolle. Je älter die UrnengängerInnen waren und je höher ihre Berufsbildung war, desto eher stimmten sie Ja.

Bei den Motiven für den Urnenentscheid kann zusammenfassend gesagt werden, dass das Ja auf die Unter-

stützung einer ökologischen Verkehrspolitik (56%), auf den Wunsch, die EU-Verkehrsverhandlungen nicht zu gefährden (14%) und auf finanzpolitische Gründe (Finanzierung der NEAT und der Bahn 2000) (11%) zurückzuführen ist. Das Nein wurde sowohl mit den Befürchtungen vor den Auswirkungen auf das Haushaltspolmoniale (20%) und die Wirtschaft (17%), aber auch mit Unterstützung des Transportgewerbes begründet (18%).

Die Annahme der LSVA-Vorlage darf als wichtiger Markstein in der schweizerischen Verkehrspolitik bezeichnet werden. Einerseits wurde der Spagat zwischen Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik und Verkehrspolitik (Strasse und Schiene) möglich und andererseits erhielten insbesondere das Nachhaltigkeitsprinzip und die finanzielle Unterstützung des öffentlichen Verkehrs dadurch Aufwind und Bestätigung. Der Urnenentscheid machte überdies das Zustandekommen des EU-Verkehrsabkommens nach der Annahme der Alpeninitiative erst möglich, indem damit eine Möglichkeit geschaffen wurde, das Abkommen und darin insbesondere eine Erhöhung der 28-Tonnen-Limite auch innenpolitisch annehmbar zu machen.

Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs – Abstimmung vom 29. November 1998

Die Vorlage über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinÖV) bildete die letzte Etappe der „tour de traffic“, die 1987 mit der Annahme der „Bahn 2000“ begonnen und die Hürden von NEAT, Alpeninitiative und LSVA gemeistert hatte. Inhalt der FinÖV-Vorlage war die Finanzierung der grossen Bahnprojekte und gleichzeitig die Umsetzung eines Teils der Alpeninitiative. Konkret sollte der neue Verfassungsartikel die Finanzierung von vier Projekten regeln: 1. und 2. Etappe der Bahn 2000 (13,4 Mrd. Franken; 1. Etappe erstellt bis 2005, 2. Etappe bis 2020), NEAT (13,6 Mrd. Franken; Lötschberg bis 2006, Gotthard bis 2012, Integration Ostschweiz bis 2016), Anschlüsse an das Hochleistungsnetz der Nachbarstaaten in der Ost- und Westschweiz (1,2 Mrd. Franken; bis 2012) und Lärmschutzmassnahmen (2,3 Mrd. Franken; bis 2015). Der Bundesrat rechnete bei einer Bauzeit von rund 20 Jahren und Gesamtkosten von 30,5 Mrd. mit einem jährlichen Einsatz von 1,5 Mrd. Franken. Dieser Betrag sollte aus einem speziell dafür zu schaffenden Fonds finanziert werden, um den Bundeshaushalt nicht belasten zu müssen. Dieser Fonds sollte aus vier verschiedenen Quellen gespeist werden: bereits beschlossen und vom Volk bestätigt waren die ²/₃ der Schwerkverkehrsabgabe (LSVA-Abstimmung vom 27. September 1998; 835 Mio. Franken pro Jahr) und die Mineralölsteuer für 25% der NEAT-Kosten (NEAT-Abstimmung vom 27. September 1992; 150 Mio. pro Jahr). Zusätzlich sollten 290 Mio. Franken pro Jahr durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,1% und 250 Mio. Franken durch verzinsliche Darlehen des Bundes in den Fonds fliessen.

Für die Beratungen zur FinÖV liess sich das Parlament fast zwei Jahre Zeit. Zu reden gab neben der NEAT-Etappierung vor allem die Finanzierung der Projekte. Die ursprünglich in der Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 vorgesehene Erhöhung des Benzinpreises wurde gestrichen und (in beiden Kammern mit relativ knapper Mehrheit) durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer ersetzt. Der bürgerlichen Kritik, dass es nicht tragbar sei, dass alleine der Strassenverkehr für den Bau der Eisenbahnprojekte aufkommen müsse, wurde somit Rechnung getragen. Die Vorlage wurde am 20. März 1998 in beiden Kammern (NR 126 : 30, SR 31 : 7) gutgeheissen, wobei vor allem Stände- und Nationalräte der SVP, der FP und der SD opponierten.

Die Abstimmung zur FinÖV-Vorlage weist etliche Parallelen zur LSVA-Abstimmung, über die rund 2 Monate vorher befunden wurde, auf. Da sind einmal die Parteiparolen zu erwähnen: Die SVP (ohne die Kantonalsektionen Bern, Basel-Land, Graubünden, Waadt und Jura) und die FP, diesmal sekundiert von den SD und dem VCS, ergriffen die Nein-Parole. Wiederum scherten bei den Parteien, welche die Ja-Parole ausgaben Kantonalsektionen der

⁶⁸ Es handelt sich dabei um die Volksinitiative „für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe“ sowie die Volksinitiative „für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters“.

FDP aus. Diesmal handelte es sich um deren neun. Neben der Mutterpartei FDP votierten auch die SP, die CVP (mit drei abweichenden Kantonalsektionen), LdU, EVP, LP, GP und die PdA auf Parteiseite und Vorort, SBV, SGB, CNG auf Verbandsseite für die Annahme des FinÖV-Beschlusses.

Eine weitere Parallele wies der Abstimmungskampf auf. Zwar wurde er nicht mehr so heftig geführt wie zwei Monate vorher, doch auch diesmal wurden die Medien stark eingesetzt. Die BefürworterInnen strichen die Wichtigkeit der NEAT für die Verhandlungen mit der EU hervor. Die Annahme der FinÖV hätte Signalwirkung auf die europäischen Partner. Ein Nein würde überdies den Bau von bereits früher beschlossenen Projekten (Bahn 2000, Umsetzung der Alpeninitiative) gefährden.

Die GegnerInnen wehrten sich vor allem gegen das „Milliardenloch“. Sie prophezeiten Steuererhöhungen und insbesondere der TCS kritisierte, dass die Eisenbahnprojekte durch die StrassenbenützerInnen finanziert werde.

Die Stimmbeteiligung am 29. November war wesentlich geringer als am Abstimmungswochenende zwei Monate zuvor (am meisten mobilisiert hat die Initiative „für eine vernünftige Drogenpolitik“), die FinÖV-Vorlage wurde dafür mit 63.5% deutlicher angenommen als die LSVA. Diesmal wiesen nur noch vier Kantone eine Nein-Mehrheit auf (OW, AR, AI und AG). Die höchste Unterstützung fand der Bundesbeschluss wiederum in den Kantonen Genf (78%), Basel-Stadt (75%), Tessin (74%) und neu auch im Wallis (74%).

Auch die VOX-Analyse zeigt einige Parallelen zwischen den Abstimmungen zu FinÖV und LSVA auf. Auch beim

Bundesbeschluss zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs spielten die Merkmale „Vertrauen in den Bundesrat“, „Parteiensympathie“ und „Verortung auf der Links-Rechts-Achse“ eine Rolle für den Urnenentscheid. UrnengängerInnen mit Vertrauen in die Regierung (82% Ja), SympathisantInnen von SP (94% Ja), der CVP (79% Ja) und der FDP (67% Ja) nahmen die Vorlage an, jene, die dem Bundesrat misstrauen (49% Ja) und die Sympathien für die SVP hegen (44% Ja), lehnten sie ab. Je weiter links sich die Befragten einschätzten, desto eher nahmen sie die Vorlage an. Überdies zeigte sich wiederum ein Unterschied zwischen Stadt und Land. In den städtischen Gebieten wurde die Vorlage klarer angenommen (81% Ja) als auf dem Land (66% Ja). Für das Stimmverhalten entscheidend war zudem die Haltung gegenüber Europa. Wer für Öffnung und für die Chancengleichheit von Ausländern und Schweizern war, nahm die Vorlage deutlich an (84% Ja), wer keinen dieser Werte unterstützte, lehnte sie ab (42% Ja).

Bei den Beweggründen dominierte bei den Ja-Motiven die Idee der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. 59% der Ja-Stimmenden begründeten ihren Urnenentscheid mit diesem Motiv. 29% argumentierten mit Europa (Vorlage ist wichtig für Europa, für bilaterale Verhandlungen).

Gleich 93% der Nein-Stimmenden nannten spontan die Finanzen als Motiv für ihre Ablehnung. Sie fanden, die Vorlage sei zu teuer, sie sei nicht mit dem Bundesdefizit vereinbar oder es folge eine Steuererhöhung.

Anhang 2: Daten der einzelnen Vorlagen (Teil II: Akzeptanz an der Urne)

Vorlage	Ja-Stimmen-Anteil	Hauptziel	Anzahl andere Vorlagen	Hauptvorlage	Instrumente (ansteigende Verbindlichkeit)	Vorbestimmtheit (Index)	Objektive Betroffenheit (Index)	Kosten und Nutzen (Index)	Zeitraum (Anzahl Tage)	Anzahl Unterschriften
Albatrosinitiative	39,03	Umweltschutz	5	nein	5	3,5	5	5	1095	-
Demokratie im Nationalstrassenbau	38,68	Einschränkung Strassenbau	4	nein	1	3	6	5	1315	135634
12 autofreie Sonntage	36,28	Umweltschutz	5	ja	5	4	5	6	1094	115673
Gutenobliatorium	51,55	Sicherheit	4	ja	5	4	5	5	128	-
Treibstoffzölle	52,69	Bundesfinanzen	2	ja	3	0	5	6	142	-
Autobahnvignette	52,98	Bundesfinanzen	3	ja	4	4	5	6	247	-
Schwerverkehrsabgabe	58,70	Bundesfinanzen	3	nein	4	1	4	5	247	-
Schwerverkehrsinitiative	33,87	Umweltschutz	2	ja	4	1	4	5	1501	105332
Bahn 2000	56,99	Förderung ÖV	3	ja	1	1	2	5	212	80000
Koordinierte Verkehrspolitik	45,51	Koordination	2	nein	1	0	6	4	450	-
Pro Tempo 130/100	38,02	Einschränkung verringern	2	ja	5	4	5	4	1776	256207
Stopp dem Beton	28,51	Einschränkung Strassenbau	6	ja	1	4	5	5	1496	111277
Kleeblatt N1	32,72	Einschränkung Strassenbau	6	nein	1	3	3	6	638	138836
Kleeblatt N4	31,37	Einschränkung Strassenbau	6	nein	1	3	3	6	638	134447
Kleeblatt N5	34,04	Einschränkung Strassenbau	6	nein	1	3	3	6	638	133961
Strassenverkehrsgesetz	52,80	Verbreiterung Lastwagen	4	nein	5	2	4	3	230	81452
Förderung des öffentlichen Verkehrs	37,15	Förderung ÖV	2	nein	1	1,5	5	5	1833	112318
NEAT	63,61	Ausbau ÖV	6	ja	1	1	4	5	194	-
Treibstoffzollerhöhung	54,51	Strassenbau, Bundesfinanzen	3	ja	3	1,5	5	5	149	-
Weiterführung Vignette	68,48	Bundesfinanzen	5	ja	4	3	6	6	247	-
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	72,23	Bundesfinanzen	5	nein	4	1,5	4	5	247	-
Einführung LVSA	67,14	Verunsicherprinzip	5	nein	4	1	4	5	247	-
Alpeninitiative	51,91	Umweltschutz	5	nein	5	2	3	5	1381	107570
Revision Luftfahrtgesetz	61,07	Wettbewerbsfähigkeit	5	nein	5	0	2	4	74	-
Aufhebung Beiträge Parkplätze	53,95	Bundesfinanzen	5	nein	1	1	5	6	352	-
LSVA	57,20	ökologische Verkehrspolitik	3	ja	4	0	3	5	282	189707
FinÖV	63,50	Güter auf die Schiene	4	nein	1	2	5	5	254	-

Vorlage	Empfehlung des Bundes	Parole der FDP	Parole der SP	Parole der CVP	Parole der SVP	Parole der GPS	Parole der FPS	Parole des LdU	Parole der EVP	Parole der LPS	Parole der POCH	Parole der PdA	Parole der PSA	Parole der SD	Parole der Rep.	Parole der Lega
Albatrosinitiative	nein	nein	ja	nein	nein	-	-	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	-
Demokratie im Nationalstrassenbau	nein	nein	nein	nein	nein	-	-	ja	nein	nein	ja	ja	-	ja	ja	-
12 autofreie Sonntage	nein	nein	frei	nein	nein	-	-	ja	ja	nein	ja	nein	nein	ja	nein	-
Gutenoblatzatorium	ja	ja	frei	ja	ja	-	-	ja	ja	nein	ja	ja	frei	ja	nein	-
Treibstoffzölle	ja	ja	frei	ja	ja	-	-	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	-
Autobahnvignette	ja	nein	ja	ja	ja	ja	-	nein	ja	nein	ja	nein	-	ja	-	-
Schwerverkehrsabgabe	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-	ja	ja	nein	ja	ja	-	ja	-	-
Schwerverkehrsinitiative	nein	nein	ja	nein	nein	ja	-	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	nein	-
Bahn 2000	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	-	-
Koordinierte Verkehrspolitik	ja	nein	ja	ja	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	ja	ja	ja	-	-
Pro Tempo 130/100	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	-	-
Stopp dem Beton	nein	nein	ja	ja	nein	ja	nein	ja	nein	nein	ja	frei	-	ja	-	-
Kleblatt N1	nein	nein	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja	nein	ja	ja	-	ja	-	-
Kleblatt N4	nein	nein	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja	nein	ja	ja	-	ja	-	-
Kleblatt N5	nein	nein	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja	nein	ja	ja	-	ja	-	-
Strassenverkehrsgesetz	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	nein	nein	ja	-	nein	-	nein	-	-
Förderung des öffentlichen Verkehrs	nein	nein	ja	nein	nein	ja	nein	ja	ja	nein	-	ja	-	ja	-	-
NEAT	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	-	ja	-	nein	-	-
Treibstoffzollerhöhung	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	-	nein	-	nein	-	-
Weiterführung Vignette	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	frei	-	ja	-	ja	-	nein
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	-	ja	-	ja	-	nein
Einführung LVSA	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	-	ja	-	ja	-	nein
Alpeninitiative	nein	nein	ja	nein	nein	ja	nein	ja	ja	nein	-	ja	-	ja	-	nein
Revision Luftfahrtgesetz	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	-	nein	-	ja	-	-
Aufhebung Beiträge Parkplätze	ja	ja	frei	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-	nein	-	ja	-	-
LSVA	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	-	ja	-	frei	-	-
FinOV	ja	ja	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja	ja	-	ja	-	nein	-	-

Vorlage	Parole des ZSA	Parole des SGV	Parole des Vorort	Parole des SBV	Parole des SGB	Parole des CNG	Parole des VSA	Parole des ACS	Parole des TCS	Parole des VCS	Parole der Astag	Parole der FRS	Unter- stilt- zungs- grad	Kon- flikt- wert	Kon- flikttyp	Koali- tionen
Albatrosinitiative	nein	nein	-	nein	frei	nein	nein	-	-	-	-	-	1.88	.024	2	2
Demokratie im Nationalstrassenbau	-	nein	-	nein	frei	frei	nein	-	-	-	-	-	1.38	.000	1	1
12 autofreie Sonntage	nein	nein	-	-	frei	frei	nein	-	-	-	-	-	1.17	.033	2	2
Gartenobligatorium	frei	nein	-	-	ja	frei	ja	-	-	-	-	-	5.23	.000	1	1
Treibstoffzölle	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-	-	-	-	-	5.46	.042	2	2
Autobahnviadukte	-	nein	nein	ja	ja	ja	ja	nein	nein	nein	nein	nein	5.30	.142	2	6
Schwerverkehrsabgabe	-	nein	frei	ja	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein	nein	4.31	.098	1	4
Schwerverkehrsinitiative	-	nein	nein	nein	frei	ja	nein	nein	nein	ja	-	-	1.98	.404	2	2
Bahn 2000	-	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-	-	6.42	.017	1	1
Koordinierte Verkehrspolitik	-	nein	nein	ja	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein	nein	4.90	.205	3	6
Pro Tempo 130/100	-	ja	-	-	nein	nein	-	ja	ja	nein	-	-	2.06	.063	1	1
Stopp dem Beton	nein	nein	nein	-	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein	1.26	.114	2	2
Kleeblatt N1	nein	nein	nein	-	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein	nein	1.67	.305	2	2
Kleeblatt N4	nein	nein	nein	-	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein	nein	1.67	.339	2	2
Kleeblatt N5	nein	nein	nein	-	nein	ja	frei	nein	nein	ja	nein	nein	1.60	.334	2	2
Strassenverkehrsgesetz	ja	ja	ja	ja	frei	frei	ja	ja	ja	ja	-	-	5.01	.223	2	2
Förderung des öffentlichen Verkehrs	nein	nein	nein	-	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein	nein	2.08	.323	2	2
NEAT	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	frei	ja	ja	frei	-	6.39	.055	1	1
Treibstoffzollerhöhung	ja	frei	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	frei	nein	-	5.80	.076	1	1
Weiterführung Vignette	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	frei	ja	ja	nein	-	6.35	.053	1	1
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	frei	-	ja	nein	-	5.66	.107	1	1
Einführung LVSA	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	frei	-	ja	nein	-	4.33	.183	2	5
Alpeninitiative	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	ja	nein	-	2.47	.502	2	2
Revision Luftfahrtgesetz	ja	ja	ja	ja	-	ja	ja	-	nein	-	-	-	5.23	.284	2	2
Aufhebung Beiträge Parkplätze	-	ja	ja	-	ja	-	-	nein	nein	ja	-	nein	4.93	.283	2	4
LSVA	-	nein	ja	-	ja	ja	-	nein	-	-	-	-	4.13	.353	2	5
FinÖV	-	frei	ja	ja	ja	ja	-	-	nein	ja	-	-	5.01	.145	2	5

Vorlage	Rechtsform	Wirtschafts- wachstum	Arbeitslo- senquote	Konsumentenpreis- index	Konsumentenstim- mungsindex	Rang der Sorge um die Umwelt	Motorisie- rungsgrad (Motorwa- gen pro 1000 Ein- wohner)	Benzinpreis (in Rp.)	Erder- verbrauch Erdölpro- dukte (in 1000 t)	Anzahl tödliche Verkehrs- unfälle
Alkoholinitiative	Volksinitiative	2,7	4	0	10	1	349	141,8	4060	1188
Demokratie im Nationalstrassenbau	Volksinitiative	.6	.3	.0	7	1	370	135,2	4139	1302
12 autofreie Sonntage	Volksinitiative	.6	.3	.2	6	1	370	135,2	4139	1302
Gartenobligatorium	fakultatives Referendum	4,0	.2	-2	6	1	403	160,1	4431	1268
Treibstoffzölle	obligatorisches Referendum	1,4	.9	-1	-25	2	449	141,5	4786	1192
Autobahnvignette	obligatorisches Referendum	3,0	1,2	.4	-9	1	455	136,8	4841	1159
Schwerverkehrsabgabe	obligatorisches Referendum	3,0	1,2	.4	-9	1	455	136,8	4841	1159
Schwerverkehrsinitiative	Volksinitiative	3,1	.8	.2	15	1	471	109,4	5165	908
Bahn 2000	fakultatives Referendum	3,2	.8	.4	8	1	483	102,1	5307	1034
Koordinierte Verkehrspolitik	obligatorisches Referendum	3,0	.7	-2	5	1	484	96,3	5562	952
Pro Tempo 130/100	Volksinitiative	3,0	.5	.4	11	2	504	103,3	5788	945
Stopp dem Beton	Volksinitiative	3,2	.6	.3	-1	1	515	102,5	6075	925
Kleeblatt N1	Volksinitiative	3,2	.6	.3	-1	1	515	102,5	6075	925
Kleeblatt N4	Volksinitiative	3,2	.6	.3	-1	1	515	102,5	6075	925
Kleeblatt N5	Volksinitiative	3,2	.6	.3	-1	1	515	102,5	6075	925
Strassenverkehrsgesetz	fakultatives Referendum	1,2	.5	1,1	-2	1	515	102,5	6075	925
Förderung des öffentlichen Verkehrs	Volksinitiative	-2,5	1,0	1,0	-28	3	521	96,1	6214	954
NEAT	fakultatives Referendum	-1,1	3,1	.3	-52	4	524	89,6	6347	860
Treibstoffzollerhöhung	fakultatives Referendum	-1,3	4,1	.6	-48	4	521	99,4	6074	834
Weiterführung Vignette	obligatorisches Referendum	1,3	5,2	.1	-31	4	526	100,6	6180	723
Weiterführung Schwerverkehrsabgabe	obligatorisches Referendum	1,3	5,2	.1	-31	4	526	100,6	6180	723
Einführung LVSA	obligatorisches Referendum	1,3	5,2	.1	-31	4	526	100,6	6180	723
Alpeninitiative	Volksinitiative	1,3	5,2	.1	-31	4	526	100,6	6180	723
Revision Luftfahrtgesetz	fakultatives Referendum	1,3	5,2	.1	-31	4	526	100,6	6180	723
Aufhebung Beiträge Parkplätze	obligatorisches Referendum	-8	4,6	.2	-31	9	536	98,9	6209	692
LSVA	fakultatives Referendum	1,0	3,4	.3	3	8	551	98,0	6580	553
FinÖV	obligatorisches Referendum	.7	3,2	.0	2	8	551	98,0	6580	553

Anhang 3: Zusammenhangsmasse der einzelnen erhobenen Faktoren (Teil I. Akzeptanz an der Urne)

Prädiktorvariable	Abhängige Variable "Resultat der Abstimmung" (Cramers V)	Abhängige Variabel "Ja-Stimmen-Anteil" (Pearsons r)	Anzahl Fälle
Policy			
Anzahl andere Vorlagen	-	.027	27
Haupt- oder Nebenvorlage	.135	-	27
Instrumente	-	.095	27
Vorbestimmtheit	.540*	-.478*	27
Objektive Betroffenheit	-	-.067	27
Kosten, Nutzen	-	-.144	27
Kostenträgerschaft (homo- gen/heterogen)	.373	-	27
Nebennutzen (ja/nein)	.187	-	27
Kongruenz von Zahler- und Nutz- erkreis (ja/nein)	.080	-	27
Zeitraum zwischen Einrei- chung/Abstimmung und Volks- abstimmung	-	-.715**	27
Zeitraum bei Volksinitiativen	-	.275	11
Zeitraum bei obligatorischen Referenden	-	-.439	9
Zeitraum bei fakultativen Refe- renden	-	-.092	7
Anzahl Unterschriften bei Volk- sinitiativen	-	.004	10
Anzahl Unterschriften bei fa- kultativen Referenden	-	.526	3
Politics			
Empfehlung des Bundesrates	.847**	-	27
Unterstützungsgrad	.855**	-	27
Konfliktwert bei Initiativen	-	.221	11
Konfliktwert bei obligatorischen und fakultativen Referenden	-	-.112	16
Konflikttyp	.334	-	27
Polity			
Rechtsform	.851**	-	27
Wirtschaftswachstum	-	-.300	27
Arbeitslosigkeit	-	.741**	27
Konsumentenpreisindex	-	-.141	27
Konsumentenstimmungsindex	-	-.572**	27
Rang der Sorge um die Umwelt	-	.547**	27
Rang der Sorge um die Umwelt bei Vorlagen, bei denen Umwelt Entscheidungsmotiv war	-	.600**	19
Motorisierungsgrad	-	.342	27
Benzinpreis	-	-.154	27
Benzinpreis bei Vorlage, bei denen Erhöhung des Benzinprei- ses Entscheidungsmotiv war	-	-.453	7
Endverbrauch Erdölprodukte	-	.299	27
Anzahl tödliche Verkehrsunfälle	-	-.449*	27

*Anhang 4: Zusatzfragen zum Mikrozensus 2000 (Teil II: Akzeptanz in der Bevölkerung)***Teil A: Verkehrspolitik und Akzeptanz von Massnahmen****1. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur heutigen Verkehrspolitik der Schweiz**

Die schweizerische Verkehrspolitik:

- ☐ ist allgemein fortschrittlich
- ☐ ist zu wenig fortschrittlich, die Verkehrsprobleme bleiben
- ☐ nimmt auf die Interessen der Wirtschaft zu wenig Rücksicht
- ☐ ist zu wenig eingebunden in die europäische Verkehrspolitik

trifft voll zu / eher zu / eher nicht zu / überhaupt nicht zu

2. Wie ist Ihre Meinung zu den folgenden Aussagen über die Kosten des Verkehrs

- ☐ Nach der Einführung der Schwerverkehrsabgabe soll nun auch der Personenverkehr seine Kosten decken.
- ☐ Der Lastwagenverkehr soll mehr bezahlen als der Personenverkehr, da er die Umwelt stärker belastet.
- ☐ Es sind alle Verkehrsträger gleich zu behandeln
- ☐ Eine weitere Verteuerung des Verkehrs trifft die wirtschaftlich schwächeren Personen und Regionen zu stark

trifft voll zu / eher zu / eher nicht zu / überhaupt nicht zu

3. Wenn es darum gehen soll, die negativen Auswirkungen des Verkehrs zu vermindern, wie beurteilen Sie dann die Wirksamkeit der folgenden Massnahmen

- ☐ Appellieren an die Selbstverantwortung jedes Einzelnen
- ☐ Förderung des öffentlichen Verkehrs
- ☐ Verschärfung von technischen Vorschriften (z.B. Benzinverbrauch, Abgasnormen)
- ☐ Fahrverbote und Beschränkungen (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, Sonntagsfahrverbot, Sperrung der Innenstädte)
- ☐ Besiedelte Gebiete umfahren
- ☐ Preismassnahmen (z.B. Höhere Benzinpreise, Strassengebühren in Städten, Vergünstigungen für energiesparsame Fahrzeuge)

Wirkung sehr hoch / eher hoch / eher klein / keine Wirkung

4. Wenn wir die möglichen Preismassnahmen speziell betrachten, was käme für Sie am ehesten in Frage

- ☐ Spürbare Erhöhung des Benzinpreises
- ☐ Einführung von Autobahngebühren und Tunnelgebühren wie im Ausland
- ☐ Gebühren für die Zufahrt in die Stadtzentren (zeitlich differenziertes) Road-Pricing)
- ☐ Höhere Parkgebühren für öffentliche und private Parkplätze
- ☐ Kantonale Motorfahrzeugsteuern nach gefahrenen Kilometern oder nach dem Benzinverbrauch des Fahrzeuges
- ☐ Ueberhaupt keine höheren Abgabe

Kommt in Frage / kommt drauf an / kommt nicht in Frage / weiss nicht

5. Neue Abgaben im Verkehr bringen neue Einnahmen. Was halten Sie von den folgenden Möglichkeiten, diese zusätzlichen Einnahmen zu verwenden? Die zusätzlichen Einnahmen sollen verwendet werden

- ☐ Allgemein zur Senkung bestehender Steuern oder Abgaben
- ☐ Zu einem wesentlich Teil zur Förderung des öffentlichen Verkehrs
- ☐ Primär für Verbesserungen im Strassenverkehr
- ☐ Als zusätzliche Einnahmen für den allgemeinen Staatshaushalt

Stimme zu / stimme eher zu / stimme eher nicht zu / stimme überhaupt nicht zu / weiss nicht

6. Nehmen wir an, im Laufe eines Jahre würden 10 eidgenössische Abstimmungen stattfinden. An wie vielen von diesen 10 Abstimmungen nehmen Sie normalerweise teil?

- ☐ Codes zwischen 0 und 10

7. Welche politische Partei entspricht in den Zielen und Forderungen am ehesten Ihren eigenen Ansichten und Wünschen?

- ☐ Partei:.....

(offen fragen und direkt mit Parteiensuchbaum LINK vercoden)

- ☐ Keiner
- ☐ CVP/CSP
- ☐ FDP
- ☐ SP
- ☐ SVP
- ☐ Grüne
- ☐ Freiheitspartei FPS
- ☐ Liberale Partei LPS
- ☐ EVP
- ☐ LdU
- ☐ Schweizer Demokraten
- ☐ PdA/PSA
- ☐ Lega dei Ticinesi
- ☐ Andere, welche?
- ☐ Weiss nicht
- ☐ Keine Antwort

Teil B: Einstellung zum öffentlichen Verkehr**1. Welche Bedeutung haben für Sie die folgenden Verkehrsprobleme**

- ☐ Umweltbelastung (Luftverschmutzung, Lärm, Energieverbrauch)
- ☐ Unfälle und Sicherheitsrisiken
- ☐ Stau und Wartezeiten im Strassenverkehr
- ☐ Der hohe Finanzbedarf für den öffentlichen Verkehr

Bedeutung sehr hoch / eher hoch / eher gering / keine Bedeutung

2. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur heutigen Verkehrspolitik der Schweiz

Die schweizerische Verkehrspolitik:

- ☐ ist allgemein fortschrittlich
- ☐ ist zu wenig fortschrittlich, die Verkehrsprobleme bleiben
- ☐ nimmt auf die Interessen der Wirtschaft zu wenig Rücksicht
- ☐ ist zu wenig eingebunden in die europäische Verkehrspolitik

trifft voll zu / eher zu / eher nicht zu / überhaupt nicht zu

3. Welche Auffassung vertreten Sie zur vermehrten Förderung des öffentlichen Verkehrs ?

- ☐ Der öffentliche Verkehr ist bevorzugt zu behandeln.
- ☐ Bei allen Verkehrsträgern sind die technisch besten Lösungen gleichermassen zu fördern
- ☐ Wichtig ist, den öffentlichen Verkehr in den Agglomerationen speziell zu fördern
- ☐ Die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Bahn rechtfertigt hohe Investitionen in den Ausbau der Schienenachsen
- ☐ Der öffentliche Verkehr kostet heute schon zu viel; er muss effizienter und billiger werden

Stimme voll zu / eher zu / eher nicht zu / überhaupt nicht zu

4. Wenn Sie an Ihre eigenen Erfahrungen mit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel denken, wie zufrieden sind sie ganz allgemein mit den verfügbaren Angeboten und Leistungen

sehr zufrieden / eher zufrieden / eher nicht zufrieden / überhaupt nicht zufrieden

5. Und wenn Sie an die verschiedenen Anbieter im öffentlichen Verkehr denken, wie zufrieden sind Sie mit den folgenden Verkehrsmitteln ?

- ☐ Bahn
- ☐ Postauto
- ☐ Städtische Verkehrsmittel (Tram, Bus)

sehr zufrieden / eher zufrieden / eher nicht zufrieden / überhaupt nicht zufrieden

6. Was ist Ihnen beim öffentlichen Verkehr besonders wichtig ?

- ☐ Häufige und pünktliche Verbindungen
- ☐ Günstige Tarife
- ☐ Genügend Sitzplätze, auch in Stosszeiten
- ☐ Sicherheit und Schutz vor Belästigungen

sehr wichtig / eher wichtig / eher nicht wichtig / nicht wichtig

Anhang 5: Einflussgrössen, die Antworten linear zu erklären vermögen (Teil II: Akzeptanz in der Bevölkerung)

Problemwahrnehmung

Bedeutung des Verkehrsproblems	Einflussgrössen
Umweltbelastung	ÖV-Abonnement, Haushaltseinkommen
Der hohe Finanzbedarf für den öffentlichen Verkehr	Autoverfügbarkeit, Geschlecht

Beurteilung der Verkehrspolitik

Die schweizerische Verkehrspolitik...	Linear erklärende Einflussgrössen
ist allgemein fortschrittlich	Siedlungstyp
ist zu wenig fortschrittlich, Probleme bleiben	Alter
nimmt auf die Interessen der Wirtschaft zu wenig Rücksicht.	Autoverfügbarkeit

Umsetzung der Kostenwahrheit

Meinung zu den Aussagen:	Linear erklärende Einflussgrössen
Nach der Einführung der LSVa soll nun auch der Privatverkehr seine Kosten decken	Geschlecht, Haushaltsgrösse in Kategorien, öV-Abonnement
Der Lastwagenverkehr soll mehr bezahlen, da er die Umwelt stärker belastet	Politische Aktivität
Es sind alle Verkehrsträger gleich zu behandeln	Politische Aktivität
Eine weitere Verteuerung des Verkehrs trifft die wirtschaftlich schwächeren Personen und Regionen zu stark	ÖV-Abonnement, Haushaltsgrösse, Siedlungstyp

Einschätzung der Wirksamkeit von Massnahmen

Gegen die negativen Auswirkungen des Verkehrs hilft	Einflussgrössen
Verschärfung von technischen Vorschriften	Politische Aktivität
Besiedelte Gebiete umfahren	Alter
Preismassnahmen	Geschlecht, Autoverfügbarkeit, politische Aktivität

Einstellung zum öffentlichen Verkehr

Auffassung zur vermehrten Förderung des öV	Einflussgrössen
Der öffentliche Verkehr ist bevorzugt zu behandeln	Geschlecht
Der öffentliche Verkehr kostet heute schon zu viel; er muss effizienter und billiger werden	Autoverfügbarkeit, Geschlecht

Prioritäten im öffentlichen Verkehr

Beim öV ist besonders wichtig	Einflussgrössen
Häufige und pünktliche Verbindungen	Geschlecht
Günstige Tarife	Autoverfügbarkeit
Sicherheit und Schutz vor Belästigungen	Alter, Geschlecht

Akzeptanz von Preismassnahmen

Einführung von Autobahn- und Tunnelgebühren wie im Ausland	Einkommen, Autoverfügbarkeit, Alter, Haushaltsgrösse
Höhere Parkgebühren für öffentliche und private Parkplätze	Autoverfügbarkeit, Haushaltseinkommen

Prioritäten bei der Mittelverwendung

Verwendung von zusätzlich anfallenden Mitteln	Einflussgrössen
Allgemein zur Senkung bestehender Steuern und Abgaben	Politische Aktivität

Anhang 6: Liste der Fallstudien (Übersicht über die untersuchten Fallstudien / Teil III: Akzeptanz im Vollzug)

Fall	Untersuchung
1. 28-Tonnen-Limite	Maibach, Markus, Adrian Vatter, Fritz Sager und Daniel Peter, 1999, Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. Eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite. Materialienband M6 (NFP 41/42), Bern: EDMZ.
2. Bernstrasse Zollklofen BE	Maibach, Markus, Adrian Vatter, Samuel Hess und Fritz Sager, 1998, Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. NFP 42 Working Paper No. 2, Bern: SNF. Sager, Fritz, 1999, Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932-1998, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 3/49 (1999): 307-332.
3. ESP Kanton Bern	Hotz, Peter, Klaus Zweibrücken und Hannes Dubach, 1994, Renaissance des städtischen Hauptstrassenraumes. Ansätze zur städtebaulichen Integration des Verkehrs. Bern/Zürich: Bericht 59 des NFP 25, S. 124-132. Kobi, Fritz, 1998, Das Berner Modell, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 4-5. Reber, Hans, und Manfred Steiner, 1998, Verstärkung des Verkehrs, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 6-8. Künzler, Peter, und Jürg Dietiker, 1998, Luftreinhaltung und Verkehr, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 9-10.
4. kommunaler LRV-Vollzug im Kanton BL	Sager, Fritz, 2000a, Fallstudie Entwicklungsschwerpunkt Bern-Wankdorf, in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les Dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen). Rupp, Marco, und Hugo Staub, 1998, Von der Zonenplanung zum Raummanagement. Rückbesinnung auf die Stärken der Raumplanung, in: Lüthi, Christan, und Bernhard Meier (Hg.), Bern - Eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998, Bern: Haupt, S. 141-159.
5. kommunaler LRV-Vollzug im Kanton AG	Fritsche, Michael, und Adrian Vatter, 1997, Umweltschutzvollzug von kleinen Gemeinden in der Nordwestschweiz, Bern/Basel: MGU. Vatter, Adrian, 1998, Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz, in: Umweltrecht in der Praxis 7/12 (1998): 696-703. Vatter, Adrian, 1999, Förderaler Politikvollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz, in: LeGes 1999/1: 107-120.
6. kommunaler LRV-Vollzug im Kanton SO	Fritsche, Michael, und Adrian Vatter, 1997, Umweltschutzvollzug von kleinen Gemeinden in der Nordwestschweiz, Bern/Basel: MGU. Vatter, Adrian, 1998, Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz, in: Umweltrecht in der Praxis 7/12 (1998): 696-703. Vatter, Adrian, 1999a, Förderaler Politikvollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz, in: LeGes 1999/1: 107-120.

	Bern/Basel: MGU. Vatter, Adrian, 1998, Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung in kleinen Gemeinden der Nordwestschweiz, in: Umweltrecht in der Praxis 7/12 (1998): 696-703. Vatter, Adrian, 1999a, Förderaler Politikvollzug am Beispiel des kommunalen Umweltschutzes in der Nordwestschweiz, in: LeGes 1999/1: 107-120.
7. RER Genève - La Plaine	Kaufmann, Vincent, 2000a, Etude de cas de la ligne de chemin de fer Genève - La Plaine, in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
8. Lausanne Vorortlinie LEB	Kaufmann, Vincent, 2000b, Etude de cas du prolongement de la ligne de chemin de fer Lausanne - Echallens - Bercher (LEB), in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
9. Löwenstrasse Zürich	Hotz, Peter, Klaus Zweibrücken und Hannes Dubach, 1994, Renaissance des städtischen Hauptstrassenraumes. Ansätze zur städtebaulichen Integration des Verkehrs. Bern/Zürich: Bericht 59 des NFP 25, S.150-153.
10. Bahnreform 1996/99	Lundsgaard-Hansen, Niklaus, Günter Knieps, Sonja Bietenhard-Ritter und Jörg Otterli, 1999, Wettbewerb und Grundversorgung auf der Schiene. Grundlage und Empfehlungen für künftige Bahnreformen in der Schweiz. NFP 41-Bericht D2, Bern: EDMZ.
11. Temporeduktion auf der Autobahn ZH	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 300 - 304. Mäder, Stefan, 1993, Kosten-Wirksamkeit von Luftreinhalte-massnahmen. Eine empirische Untersuchung von Verkehrsmassnahmen im Kanton Zürich, Zürich: Verlag Hans Schellenberg (Diss.).
12. Parkplatzpolitik (Pflichtparkplatzbeschränkung / Anwohnerparkkarten/Blaue Zone) in Zürich	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 289 - 300. Mäder, Stefan, 1993, Kosten-Wirksamkeit von Luftreinhalte-massnahmen. Eine empirische Untersuchung von Verkehrsmassnahmen im Kanton Zürich, Zürich: Verlag Hans Schellenberg (Diss.). Planungsbüro Jnd, 1990, Pilotversuch Zürich Hottingen. Bericht im Auftrag der Stadtpolizei Zürich. Zürich.
13. Fahrrad-Abstellplätze in der Berner Innenstadt 1987-1989	Marek, Daniel, 1995, Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 143, S. 28-33.
14. Parkzeitbeschränkungen und Anwohnerparkkarten in der Stadt Bern 1986-1992	Marek, Daniel, 1995, Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 143, S. 34-43. Keiser, Stephan, und Stefan Schneider, 1988, Parkzeitbeschränkungen zum Schutz der Wohnquartiere. Pilotversuch Bern Muesmattquartier. Kurzbericht, Zürich: Planungsbüro Jnd.
15. Zonen Tempo 30 in Bern 1989-1994	Marek, Daniel, 1995, Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 143, S. 44-53.
16. Tarifverbund "Bäre-Abi" in der Region Bern 1985-1990	Marek, Daniel, 1995, Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 143, S. 54-62.

17. Luftreinhaltung und Verkehr in Opfikon (ZH)	Marek, Daniel, 1994, Lernen in der Umweltpolitik. Luftreinhaltung und Verkehr in Vorortsgemeinden, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 138, S.21-63.
18. Luftreinhaltung und Verkehr in Horw (LU)	Marek, Daniel, 1994, Lernen in der Umweltpolitik. Luftreinhaltung und Verkehr in Vorortsgemeinden, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 138, S.64-91.
19. Verkehrsmassnahmen bei Grossveranstaltungen in BS (orbit97 und Herbstmesse 97)	Meier, Ruedi, 1999, Freizeitverkehr. Strategien und Massnahmenevaluation, Bern: NFP41, S.29-46. Amrein, Silvia, und Elisabeth Herzog, 1998, Verkehrsmittelwahl im Rahmen von Grossveranstaltungen. Untersuchung des aktuellen Zustands und Handlungsempfehlungen für die Zukunft anhand zweier Fallstudien Basel: Orbit und Herbstmesse 1997. Diplomarbeit Humangeographie, Basel: Universität Basel.
20. Kombi-Billet 'Snow'n'Rail' für den Wintersport-Tagesausflugsverkehr in Adelboden und Saanenmöser seit 1996/97	Meier, Ruedi, 1999, Freizeitverkehr. Strategien und Massnahmenevaluation, Bern: NFP41, S.47-98.
21. Stade de Genève/La Praille-Bachet	Ferrari, Yves, 2000, Etude de cas du Stade de Genève, in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
22. 'Grüne Linie' der Regio-S-Bahn in BS, BL, AG, Région Alsace (F) ab 1994	Sager, Fritz, 2000b, Fallstudie Regio-S-Bahn/'Grüne Linie', in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
23. 'Rote Linie' der Regio-S-Bahn in BS, BL, AG, Baden-Württemberg (D) ab 1996	Wüthli, Peter, und Rolf Plattner, 1998, Verkehr und Verkehrspolitik in Grenzregionen. Fallstudie Region Oberheim, Basel.
24. Umfahrungsstrasse T10 Gals, Gampelen, Ins und Müntschemier (Projektierungsphase ab 1996)	Rupp, Marco, R. Trachsel, B. Kälin und K. Schneeberger, 1998, Grossprojekte im Kanton Bern. Auswertung von Fallbeispielen, Bern: ecoptima, S.49-52.
25. Verkehrsberuhigung im Matthäus-Quartier (BS) 1986 - 1995.	Schenkel, Walter, 1995, Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 150, S. 69 - 88.
26. Verkehrsberuhigung im Quartier Gündelungen (BS) 1986 - 1995.	Schenkel, Walter, 1995, Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 150, S. 89 - 114. Planungsbüro Jud, 1988, Pilotversuch Basel Gündelingerquartier. Bericht im Auftrag des Polizei- und Militärdepartement und des Baudepartements Basel-Stadt, Zürich.
27. Rahmenkredit zur Förderung des Veloverkehrs in Basel-Stadt 1986 - 1993	Schenkel, Walter, 1995, Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 150, S. 115 - 136.
28. Liniennetz 1990 der BVB	Schenkel, Walter, 1995, Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 150, S. 137 - 156. Sager, Fritz, 2000c, Fallstudie Claragraben, in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).

29. Schwerverkehrsabgabe	Maibach, Markus, Adrian Vatter, Fritz Sager und Daniel Peter, 1999, Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. Eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite. Materialienband M6 (NFP 41/42), Bern: EDMZ.
30. Sanierung Seftigenstrasse Köniz	Maibach, Markus, Adrian Vatter, Samuel Hess und Fritz Sager, 1998, Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. NFP 42 Working Paper No. 2, Bern: SNF. Sager, Fritz, 1999, Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932-1998, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 3/49 (1999): 307-332. Häfeli, Ueli, Daniel Matti und Ueli Seewer, 1999, Die Sanierung und Umgestaltung der Seftigenstrasse: Auswirkungen auf Lebensqualität und Einkaufsverhalten der NutzerInnen (mit besonderer Berücksichtigung des Langsamverkehrs und der Ertragsituation des Detailhandels). Schlussbericht der Wirkungsanalyse, Bern: IKAÖ/GIUB Universität Bern. Häfeli, Ueli, 1997, Das 'Bernier Modell'. Umweltverantwortliche Planungsprozesse am Beispiel der Seftigenstrasse in Wädern/Köniz, in: Kaufmann-Hayoz, Ruth, und Ueli Häfeli (Hg.), Ökologisierungprozesse in Wirtschaft und Verwaltung. Proceedings des Symposiums 'Umweltverantwortliches Handeln' vom 4.-6./7. September 1996 in Bern, Bern: IKAÖ, S. 96-105. Hotz, Peter, Klaus Zweibrücken und Hannes Dubach, 1994, Renaissance des städtischen Hauptstrassenraumes. Ansätze zur städtebaulichen Integration des Verkehrs, Bern/Zürich: Bericht 59 des NFP 25, S. 120-123. Kobi, Fritz, 1998, Das Berner Modell, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 4-5. Michel, Suzanne, Öffentlichkeitsarbeit beim Umbau der Seftigenstrasse in Köniz, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 5/6 1998: 11.
31. Verkehrsberuhigung der Hauptstrasse T1 in Dompiere (FR) 1990/91	Terrilini, Serge, 1993, Routes principales subventionnées par la Confédération. Conséquences et marge de manoeuvre pour les cantons. L'exemple de la T1, in: Vollzugsprobleme. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 33/1993, S. 39-61.
32. ESP Bern-Wankdorf	Sager, Fritz, 2000a, Fallstudie Entwicklungsschwerpunkt Bern-Wankdorf, in: Kaufmann, Vincent et al., 2000, Les dispositifs institutionnels de coordination entre projets de transport et la planification territoriale, Lausanne: IREC-EPFL (im Erscheinen).
33. Informationskampagne zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastung (Ozonkampagne) von 1991 in der Stadt Zürich	Zimmermann, Willi, Stefan Wyss und Peter Neuenschwander, 1997, Luftreinhalteaktionen in Zürich und St. Gallen, Chavaunes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 170, S. 9-79.
34. Informationskampagne zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastung (Luftkampagne) von 1994 in der Stadt St. Gallen	Zimmermann, Willi, Stefan Wyss und Peter Neuenschwander, 1997, Luftreinhalteaktionen in Zürich und St. Gallen, Chavaunes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 170, S. 81-151.
35. Regenbogen Bonuskarte VZE/SBB Zürich	Willi, Erich, und Kurt Egli, 1995, Raumordnung und Verkehr. Übersicht, Fallbeispiele, Handlungsmöglichkeiten für Sektionen, Bern: VCS, S. 13f.
36. Tramway du Sud-Ouest Lausannois (TSOL) seit 1985	Bridel, Laurent, Jacques Barbier, Sylvie Pellaton Leresche et Giancarla Papi, 1994, Le Tramway du Sud-Ouest Lausannois: Avant - Après, Lausanne/Zürich: SNF.
37. Nationalstrassenbau seit 1960	Bassand, Michel, Thérèse Burnier, Pierre Meyer, Robert Stüssi et Léopold Veuvre, 1986, Politique des routes nationales. Acteurs et mise en oeuvre, Lausanne: Presses polytechniques romandes.

	Burnier, Thérèse, 1985, La démocratie du rouleau compresseur. La politique des autoroutes en Suisse, Lausanne: Editions d'en Bas.
38 Verkehrsberuhigungsmassnahmen 'Cadre de vie urbain' in Neuchâtel 1987 - 1992	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 146 - 154.
39 Verkehrsberuhigungsmassnahmen und Umsetzung des kantonalen Massnahmenplan LRV in Fribourg 1989 - 1991	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 154 - 164.
40 Umsetzung des kantonalen Massnahmenplan LRV in Olten 1988 - 1991	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 164 - 172.
41 Kommunale Verkehrsplanung in Marly (FR) 1990 - 1992	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 172 - 180.
42 Umsetzung des kantonalen Massnahmenplan LRV in Versoix (GE) bis 1992	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 180 - 189.
43 Umsetzung des 'Luftprogramms für den Kanton Zürich' (Kantonaler Massnahmenplan LRV) in Bülach (ZH) 1990 bis 1992	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 189 - 201.
44 Tempo-30-Zonen im Quartier Roveréaz in Lausanne 1991	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 216 - 221.
45 Schliessung dreier Strassenzüge im Zentrum von Lausanne (Rues Haldimand, Mauborget und Neuve) 1991	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 221 - 226.
46 Parkgarage 'la Navigation' in Ouchy/Lausanne 1991	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 235 - 240.
47 Getrennte Busspur auf der Avenue de Rhodanie in Lausanne 1990	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 240 - 245.
48 Einführung der Tempo-30-Zonen in der Stadt Zürich 1991	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 267 - 277.
49 Schaffung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) 1990	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 277 - 289.
50 Tempo-30-Zone im Wesemlin und im Neustadtquartier in Luzern 1990	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 321 - 329.
51 Ausscheiden einer Busspur Pilatusstrasse/Obergrundstrasse in Luzern 1981	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 329 - 334.
52 Parkplatzreduktion im Tribtschengebiet in Luzern 1989	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 335 - 340.
53 Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf Teilstücken der Nationalstrassen N2 und N14 im Kanton Luzern 1992	Knoepfel, Peter, Rita Imhof und Willi Zimmermann, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren, Zürich: Bericht 57 des NFP 25, S. 340 - 345.

54. Massnahmenplanung Lufthygiene und Umsetzung in den Kantonen Baselstadt und Basel-Stadt bis 1993	Kropf, Remo, Urs Gloor, Isabelle Sommer und Curt Zuberbühler, 1994. Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25.
55. Massnahmenplanung Lufthygiene und Umsetzung in Genf bis 1993	Kropf, Remo, Urs Gloor, Isabelle Sommer und Curt Zuberbühler, 1994. Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25.
56. Massnahmenplanung Lufthygiene und Umsetzung im Kanton Luzern bis 1993	Kropf, Remo, Urs Gloor, Isabelle Sommer und Curt Zuberbühler, 1994. Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25.
57. Massnahmenplanung Lufthygiene und Umsetzung im Kanton St. Gallen bis 1993	Kropf, Remo, Urs Gloor, Isabelle Sommer und Curt Zuberbühler, 1994. Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25.
58. Massnahmenplanung Lufthygiene und Umsetzung im Kanton Zürich bis 1993	Kropf, Remo, Urs Gloor, Isabelle Sommer und Curt Zuberbühler, 1994. Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25.
59. Umweltgerechte Einkaufsmobilität Baden/Wettingen 1990 - 1992	Dietiker, Jürg, Karin R. Lischner, Walter Wyss, Stefan Hotzinger und Pascal Regli, 1993. Verhaltensänderungen im Verkehr. Eine Untersuchung des Mobilitätsverhaltens an Fallbeispielen: Einkaufsmobilität, Pendlerverkehr. Ferienmobilität, Zürich: Schlussbericht 35 des NFP 25.
60. Massnahmen für einen umweltfreundlichen Pendlerverkehr in Zug 1990 - 1992	Dietiker, Jürg, Karin R. Lischner, Walter Wyss, Stefan Hotzinger und Pascal Regli, 1993. Verhaltensänderungen im Verkehr. Eine Untersuchung des Mobilitätsverhaltens an Fallbeispielen: Einkaufsmobilität, Pendlerverkehr. Ferienmobilität, Zürich: Schlussbericht 35 des NFP 25.
61. Ferienverkehr Obergoms 1990 - 1992	Dietiker, Jürg, Karin R. Lischner, Walter Wyss, Stefan Hotzinger und Pascal Regli, 1993. Verhaltensänderungen im Verkehr. Eine Untersuchung des Mobilitätsverhaltens an Fallbeispielen: Einkaufsmobilität, Pendlerverkehr. Ferienmobilität, Zürich: Schlussbericht 35 des NFP 25.
62. Projekt 'Engpass Baregg - gemeinsam gegen den Stau' Kt. AG 1997 - 1999	Planungsbüro Jud, 1997. Möglichkeiten der Verkehrsbeeinflussung durch Information. Interventionsprojekte für den Bareggstunnel, Zürich. Gutscher, Heinz, 1998, Befragung Baregg '98. Zusammenfassung, Zürich: mimeo. Baudepartement Kanton Aargau. div. Informationsmaterial.

Anhang 7: Nicht verwertete Vollzugsstudien aufgrund Nichterfüllung eines der drei Kriterien (Teil III: Akzeptanz im Vollzug)

1. Verkehrsberuhigung Mattenhof bis 1986	Knoepfel, Peter, und Willi Zimmermann, 1987, Modération du trafic dans les quartiers: l'exemple du quartier de Mattenhof en ville de Berne. Etude de cas préparée pour l'enseignement, Chavannes-près-Renens: Cahiers de l'IDHEAP no 41.
2. Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in der Grossagglomeration Lausanne	Klöti, Ulrich, Theo Haldemann und Walter Schenkel, 1993, Agglomerationsprobleme und Vertikale Zusammenarbeit. Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Grossagglomerationen Lausanne und Zürich, Zürich: Bericht 49 des NFP 25.
3. Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in der Grossagglomeration Zürich	Klöti, Ulrich, Theo Haldemann und Walter Schenkel, 1993, Agglomerationsprobleme und Vertikale Zusammenarbeit. Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Grossagglomerationen Lausanne und Zürich, Zürich: Bericht 49 des NFP 25.
4. Autobahnvignette	Buob, Hansruedi, 1989, Die Autobahnvignette. Eine Fallstudie zur politischen Willensbildung in der Schweiz, Freiburg: Universitätsverlag.
5. Parkplatzpolitik in Lausanne bis 1992	Meyer, Arthur, et André-Noël Roth, 1993, Les élités locales et la politique du stationnement automobile. Essai d'interprétation du cas de la Ville de Lausanne, in: Annuaire suisse de science politique 33/1993, S. 93-112.
6. Massnahmenplanung Lufthygiene und Umsetzung im Kanton Tessin bis 1993	Kropf, Remo, Urs Gloor, Isabelle Sommer und Curt Zuberbühler, 1994, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Analyse der Grundlagen und Arbeitsinstrumente im Bereich Verkehr, Zürich: Schlussbericht 69 NFP 25.
7. Kombierter Verkehr im Kanton Aargau	Geelhaar, Michel, 1994, Die Bedeutung regionaler Akteure für den ökologischen Strukturwandel im Güterverkehr, Bern: SPP Umwelt-Diskussionspapier.
8. Emissionszertifikatehandel im Luftverkehr	Hilber, Christian, Chancen und Probleme eines europäischen Emissionszertifikatehandels im Luftverkehr, in: Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 1995/96, S. 43 - 54.

Anhang 8: Kodierung der untersuchten Fälle (Evaluationssynthese / Teil III: Akzeptanz im Vollzug)

Fall (siehe Tabelle 8)	Output	Verzö- gerung	Redi- men- sionie- rung	Reduk- tion	Impact	Outco- me	A.1	A.1.1	A.1.2	A.1.3	A.2	A.3	A.4	A.5	A.6	A.7	A.8
F1	3	1	1	1	2	2	3	1	0	0	4	1	1	1	1	3	2
F2	3	1	1	1	3	3	1.5	0	1	1	2	1	1	1	1	1	2
F3	1	0	0	0	2	2	2	0	1	0	4	1	1	1	1	1	2
F4	2	0	1	1	2	2	1.5	0	1	1	3	0	0	0	0	1	4
F5	2	0	1	1	2	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0	1	2
F6	2	0	1	1	2	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0	1	4
F7	3	1	1	1	0	0	2	0	1	0	2	1	1	1	1	3	2
F8	2	0	1	1	.	.	1.5	0	1	1	2	1	1	1	1	3	2
F9	1	0	0	1	3	3	1	0	0	1	2	1	1	1	1	.	.
F10	2	0	1	1	2	2	3	1	0	0	4	1	1	1	0	3	2
F11	3	1	1	1	2	.	3	1	0	0	3	1	1	1	1	3	.
F12	2	0	1	1	3	2	1	0	0	1	4	1	1	1	1	.	.
F13	3	1	1	1	2	2	1	0	0	1	2	1	1	1	1	1	2
F14	2	1	0	1	2	2	1	0	0	1	3	1	1	1	1	1	2
F15	2	1	0	1	3	3	1	0	0	1	3	1	0	1	1	3	2
F16	2	1	1	0	3	3	1.5	0	1	1	3	1	1	1	1	1	2
F17	2	0	1	1	2	2	1	0	0	1	3	0	1	1	1	3	2
F18	1	0	0	1	2	0	1	0	0	1	3	0	1	0	1	1	1
F19	3	1	1	1	3	3	2	0	1	0	2	1	1	1	1	3	1
F20	3	1	1	1	2	2	1	0	0	1	2	1	0	0	.	.	2
F21	1	0	0	1	.	.	1.5	0	1	1	2	1	1	1	1	3	2
F22	3	1	1	1	3	3	2	0	1	0	2	1	1	1	1	1	2
F23	1	0	0	1	.	.	2	0	1	0	2	1	1	1	1	1	2
F24	2	0	1	1	.	.	2	0	1	0	3	1	0	1	1	1	2
F25	1	0	0	1	2	2	2	0	1	0	4	1	1	1	1	1	2
F26	2	0	1	1	3	3	2	0	1	0	4	1	1	1	1	1	2
F27	1	0	0	1	3	3	2	0	1	0	4	1	1	1	1	1	2
F28	1	0	0	1	0	0	2	0	1	0	4	1	1	1	1	1	2
F29	3	1	1	1	3	3	3	1	0	0	4	1	1	1	1	3	2
F30	3	1	1	1	3	3	1.5	0	1	1	2	1	1	1	1	2	2
F31	3	1	1	1	3	3	1.5	0	1	1	3	1	1	1	1	3	.
F32	1	0	0	1	3	3	1.5	0	1	1	2	1	1	1	1	1	2

Fall (siehe Tabelle 8)	Output	Verzö- gerung	Redi- men- sionie- rung	Reduk- tion	Impact	Outco- me	A.1	A.11	A.12	A.13	A.2	A.3	A.4	A.5	A.6	A.7	A.8
F33	3	1	1	1	2	.	1.5	0	1	1	3	1	0	1	1	3	2
F34	3	1	1	1	3	.	1	0	0	1	2	1	0	1	1	1	1
F35	.	.	1	1	3	3	2	0	1	0	2	1	1	1	.	.	.
F36	3	1	1	1	3	2	2	0	1	0	4	1	1	1	1	3	2
F37	1	0	0	1	3	2	2.5	1	1	0	4	1	1	1	1	3	2
F38	2	1	0	0	3	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F39	3	1	1	1	3	1	1.5	0	1	1	3	1	1	1	1	1	2
F40	0	0	0	0	.	.	1.5	0	1	1	3	1	0	1	0	1	1
F41	.	1	.	1	3	1	1.5	0	1	1	3	0	0	0	.	.	4
F42	3	1	1	1	0	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F43	3	1	1	1	0	0	1	0	0	1	3	0	.	1	1	.	.
F44	1	0	0	1	.	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F45	1	0	0	1	.	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F46	3	1	1	1	.	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F47	1	1	0	0	.	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F48	2	0	1	1	.	.	1	0	0	1	3	1	0	1	1	1	2
F49	3	1	1	1	2	.	1	0	0	1	2	1	0	1	0	1	2
F50	1	0	0	1	.	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F51	3	1	1	1	3	.	1	0	0	1	3	.	.	1	1	3	2
F52	3	1	1	1	.	.	1	0	0	1	4	1	1	1	1	3	2
F53	2	1	0	1	.	.	2	0	1	0	4	1	1	1	1	3	2
F54	1	0	0	1	.	.	2	0	1	0	4	.	.	1	1	1	.
F55	1	0	0	1	.	.	2	0	1	0	4	1	1	1	1	3	2
F56	2	0	1	1	.	.	2	0	1	0	4	1	.	1	1	3	.
F57	.	0	.	1	.	.	1.5	0	1	1	3	0	.	1	0	1	4
F58	1	0	0	1	.	.	1.5	0	1	1	3	1	1	1	1	3	2
F59	3	1	1	1	2	2	1	0	0	1	1	0	0	0	1	.	1
F60	1	0	0	1	2	2	2	0	1	0	2	0	1	1	1	.	.
F61	3	1	1	1	2	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0	.	1
F62	3	1	1	1	0	1	2	0	1	0	2	1	1	1	1	3	2

Fall (siehe Tabelle 8)	A.9	B.1	B.2	B.3	B.4	B.5	B.6	B.7	B.8	B.8 ₁	B.8 ₂	B.9	B.9 ₁	B.9 ₂	B.9 ₃	B.10	B.10 ₁
F1	0	1	.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
F2	1	2	.	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
F3	1	3	3	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F4	0	3	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F5	1	3	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F6	1	3	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F7	0	2	2	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F8	1	2	1	0	.	.	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F9	0	2	.	.	.	.	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
F10	0	3	.	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F11	0	1	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F12	1	2	3	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
F13	1	1	2	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1
F14	0	2	2	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1
F15	0	2	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
F16	1	2	3	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F17	0	3	2	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
F18	1	1	2	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
F19	1	2	2	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1
F20	1	1	3	0	.	.	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F21	1	2	3	.	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F22	1	2	3	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F23	1	2	2	.	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F24	0	2	2	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F25	1	2	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
F26	1	2	3	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
F27	1	3	2	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
F28	1	3	3	.	.	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F29	0	1	1	1	.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
F30	1	2	3	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
F31	0	2	3	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
F32	1	2	2	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0

Fall (siehe Tabelle 8)	A.9	B.1	B.2	B.3	B.4	B.5	B.6	B.7	B.8	B.8.1	B.8.2	B.9	B.9.1	B.9.2	B.9.3	B.10	B.10.1
F33	0	2	2	.	.	.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F34	1	2	2	.	.	.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F35	1	2	3	.	.	.	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F36	0	2	3	.	.	.	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F37	0	3	3	.	.	.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
F38	0	3	2	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1
F39	0	3	3	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1
F40	1	3	.	.	.	.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F41	0	3	.	.	.	.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F42	0	3	3	0	0	.	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0
F43	0	3	3	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1
F44	0	1	.	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
F45	0	1	.	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
F46	0	2	3	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F47	0	2	2	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1
F48	0	2	2	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
F49	0	2	3	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
F50	0	2	2	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
F51	0	2	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1
F52	0	1	.	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
F53	0	1	.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F54	1	3	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F55	0	3	.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F56	0	3	.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F57	0	3	.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F58	1	3	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F59	1	2	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F60	1	2	3	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0
F61	1	2	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
F62	1	2	3	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0

Fall (siehe Tabelle 8)	B102	B11	B12	C1	C2	C3	C4	C5	D1	D2	D31	D32	D4	D5	D6	D7	D8
F1	1	0	1	0	1	1	1	1	2	3	1	0	1	1	1	4	5
F2	0	1	1	1	1	1	0	1	3	3	1	1	1	0	0	2	2
F3	0	.	1	1	1	1	1	0	2	2	1	1	1	1	0	.	.
F4	1	0	0	1	1	1	1	1	2	2	1	0	1	0	0	2	1
F5	1	1	0	1	1	1	1	1	2	2	1	0	1	0	0	2	1
F6	1	1	0	1	1	1	1	1	3	3	1	0	1	0	0	2	1
F7	0	0	.	0	0	0	1	1	3	3	0	1	1	0	0	.	.
F8	0	1	.	0	1	1	1	0	3	2	0	1	1	0	0	.	.
F9	0	1	1	1	1	1	0	.	.	3	1	1	1	0	0	.	3
F10	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	0	0	3	3
F11	0	0	1	0	1	1	0	1	3	3	1	0	1	1	0	1	0
F12	0	0	1	0	1	1	0	1	3	2	1	1	1	1	0	1	3
F13	0	1	.	1	0	1	0	1	3	.	0	1	1	0	0	5	3
F14	0	1	1	1	1	1	0	1	2	3	1	0	1	1	0	3	3
F15	0	1	1	1	1	1	0	1	3	3	0	1	1	1	0	2	3
F16	0	1	1	0	0	1	1	1	2	2	0	1	1	1	0	2	3
F17	0	0	.	1	1	1	0	1	3	2	1	1	1	1	0	1	2
F18	0	0	.	1	1	1	0	1	2	2	1	1	1	0	0	1	2
F19	0	0	1	1	1	1	1	0	3	3	1	1	1	1	0	1	1
F20	0	0	1	0	0	1	0	0	.	.	0	1	1	1	1	.	2
F21	0	0	.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	4	6
F22	0	0	1	1	0	1	1	1	2	3	0	1	1	1	1	.	2
F23	0	0	1	1	0	1	1	1	2	1	0	1	1	1	1	.	2
F24	0	0	.	0	0	1	1	0	2	2	0	1	1	1	0	2	2
F25	0	0	.	1	1	1	0	1	2	1	1	1	1	0	0	5	1
F26	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	0	3	4
F27	0	1	.	1	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	0	6	4
F28	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	4	3
F29	0	0	.	0	1	1	1	1	2	3	1	0	1	1	1	7	.
F30	0	1	1	1	1	1	0	1	2	3	1	1	1	1	0	1	4
F31	0	0	1	0	1	1	0	0	3	3	1	0	1	1	0	1	3
F32	0	1	1	1	1	1	1	1	2	3	1	1	1	1	0	3	3

Fall (siehe Tabelle 8)	B.102	B.11	B.12	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5	D.1	D.2	D.31	D.32	D.4	D.5	D.6	D.7	D.8
F33	0	0	0	1	.	.	1	1	1	1	1	0	1	0	0	.	.
F34	0	1	1	1	.	.	1	1	2	3	1	1	1	1	0	.	.
F35	0	.	1	0	1	1	1	0	3	3	0	1	1	1	1	2	2
F36	0	0	1	0	1	1	1	0	3	3	0	1	1	0	0	.	1
F37	0	0	0	0	1	0	1	1	3	3	0	1	1	0	0	4	5
F38	0	1	.	1	1	1	0	0	3	3	1	1	1	0	0	.	.
F39	1	1	.	1	1	1	1	1	3	3	1	1	1	0	0	2	4
F40	0	0	1	1	.	.	0	1	1	1	1	0	1	0	0	5	0
F41	0	1	.	1	.	1	1	1	3	.	0	0	1	.	.	.	.
F42	0	0	.	1	0	1	0	1	2	2	0	1	1	1	0	.	0
F43	0	1	.	1	1	.	1	1	3	3	1	1	1	1	0	2	2
F44	0	0	.	0	1	1	0	0	2	2	1	0	0	1	1	6	4
F45	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	1	1	1	0	0	2	0
F46	0	0	.	1	0	1	1	1	3	3	0	1	1	1	0	.	3
F47	0	0	.	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1
F48	0	1	.	0	1	1	0	1	2	1	1	0	1	1	0	2	5
F49	0	0	1	0	1	1	1	1	3	3	0	1	1	1	0	.	4
F50	0	1	1	0	1	1	1	1	2	1	1	0	1	1	1	5	4
F51	0	.	.	0	1	0	0	0	2	2	1	1	1	0	0	5	3
F52	0	.	1	0	1	1	0	1	3	3	1	0	1	1	1	.	1
F53	0	.	.	0	1	1	1	1	3	2	1	0	1	1	1	6	4
F54	0	0	1	0	1	1	1	1	.	.	1	1	1	0	0	.	.
F55	0	1	1	1	.	1	.	1	.	.	1	1	1	0	0	.	.
F56	0	.	0	1	.	1	.	1	2	2	1	1	1	0	0	.	.
F57	0	1	1	1	.	1	.	1	.	.	1	1	1	0	0	.	.
F58	0	1	1	1	.	.	0	1	.	.	1	1	1	0	0	.	.
F59	0	1	1	1	0	1	0	1	3	3	0	1	0	1	0	.	2
F60	0	1	1	0	1	1	0	1	3	1	1	1	1	1	0	2	2
F61	0	1	1	0	0	1	1	0	3	3	0	1	0	1	0	.	1
F62	0	1	1	0	0	1	0	0	3	1	1	1	1	1	0	1	1

Schweizerischer Nationalfonds, Forschungsrat Abteilung IV
Fonds national suisse, Conseil de la recherche, Division IV
Swiss National Science Foundation, Research Council, Division IV

Präsident: Prof. Hans Schmid, Hochschule St. Gallen
Rapporteur PNR 41: Prof. André Musy, EPF Lausanne

Wissenschaftliche/-r Mitarbeiter/-in im Sekretariat der Abteilung IV
Collaboratrice/-teur scientifique au secrétariat de la Division IV
Scientific secretary of Division IV

Daniela Jost (1996-1997)
Dr. Stefan Husi (ab 1998)

ExpertInnengruppe Groupe d'experts Group of Experts

Président: Prof. Francis-Luc Perret, EPF Lausanne
Collaborateur du président: Tristan Chevroulet
Prof. Bruno Böhlen, Bern
Dr. Fulvio Caccia, Nationalrat (bis 1998), Bellinzona
Prof. Michel Frybourg, Groupe ENOES, Paris
Nikolaus Hilty, BUWAL
Prof. Ellen Meyrat-Schlee, Büro Z, Zürich / Direktorin Fachhochschule Aargau
Dr. Jörg Oetterli, Dienst für Gesamtverkehrsfragen EVED (bis 1998), Bern
Prof. Werner Rothengatter, IWW Universität Karlsruhe
Prof. Paolo Urlo, Université de Genève
Prof. Carl Hidber, IVT ETH Zürich (1996/97)
Prof. Ulrich Klöti, Universität Zürich (1997)
Prof. Denis Maillat, Université de Neuchâtel (1996/97)

Programmleitung Direction de programme Programme Management
Felix Walter, ECOPLAN, Bern

